

Tutkimuksia / TAPRI Studies in Peace and Conflict Research

Rauhan- ja konfliktitutkimuskeskus TAPRI

Lassi Heininen & Teemu Palosaari (toim.)

JÄITÄ POLTELLESSA

SUOMI JA ARKTISEN
ALUEEN TULEVAISUUS

Lassi Heininen & Teemu Palosaari (toim.)

MAAPALLON POHJOISIMMILLA ALUEILLA ilmastonmuutoksen ja globalisaation vaikutukset ovat kouriintuntuvia. Jään sulaminen tekee mahdolliseksi öljy- ja kaasuvarojen sekä kalavarantojen entistä tehokkaamman hyödyntämisen. Se myös lyhentää kuljetusreittejä Aasian, Euroopan ja Amerikan välillä. Jäätiköiden sulamisen ympäristövaikutukset puolestaan näkyvät ympäri maapallon.

Vaikka käynnissä on luonnonvarojen ja mannerjalustojen ulkorajojen kii-vas kartoittaminen, arktisen alueen kansainvälispoliittinen tila on rauhan-omainen. Kansainvälinen merioikeus sekä monenlaiset järjestöt ja foorumit ovat saaneet rinnalleen Jäämeren rannikkovaltioiden välistä uudenlaista yhteistyötä. Muutosta on kuitenkin ilmassa koskien niin ympäristöturvalisuutta, suvereniteettikysymyksiä, arktisten alkuperäiskansojen oikeuksia kuin Arktisen neuvoston asemaakin. Arktisella alueella kylmän sodan jäl-keinen aikakausi on päättymässä ja geopoliittinen asetelma muuttuu.

Tässä teoksessa edellä mainittuja kysymyksiä tarkastellaan erityisesti Suo-men näkökulmasta. Teos perustuu *pohjoisen politiikan ja turvallisuuden tutkimuksen verkoston* tieteellisiin keskusteluihin ja seminaareihin.



9 789514 484636
ISBN 978-951-44-8463-6
ISSN 1798-1409



JÄITÄ POLTELLESSA

tapri

tapri

JÄITÄ POLTELLESSA.
Suomi ja arktisen alueen tulevaisuus.

Tutkimuksia/TAPRI Studies in Peace and Conflict Research
Tampere University Press

Toimituskunta

Professori Tuomo Melasuo, puheenjohtaja

Professori Tuomas Forsberg

Professori Vilho Harle

Professori Jouni Häkli

Ylikirjastonhoitaja Mirja Iivonen

Professori Christian Krötzl

Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus TAPRI
Tutkimuksia No. 97, 2011

JÄITÄ POLTELLESSA.
Suomi ja arktisen alueen tulevaisuus.

Lassi Heininen & Teemu Palosaari
(toim.)

Tutkimuksia/TAPRI Studies in Peace and Conflict Research
No. 97, 2011
Tampere University Press

Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus TAPRI
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
33014 Tampereen yliopisto

www.uta.fi/yky/tutkimus/tapri/

© Kirjoittajat ja TAPRI

Kansi: Mari Pakarinen/Juvenes Print

ISBN 978-951-44-8463-6
ISSN 1798-1409
ISBN 978-951-44-9042-2 (pdf)

Painopaikka: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy
Tampere 2011

Julkaisun myynti: Tiedekirjakauppa TAJU
Kalevantie 5, Tampere
Puhelin 040 190 9800
Fax (03) 3551 7685
taju@uta.fi
www.uta.fi/taju
<http://granum.uta.fi>

Sisällys:

ESIPUHE <i>Hannu Halinen</i>	7
JOHDANTO <i>Lassi Heininen ja Teemu Palosaari</i>	9
ARKTISEN ALUEEN MUUTTUVA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ <i>Lotta Numminen</i>	15
ARKTISEN ALUEEN MUUTTUVA GEOPOLITIikka JA VALTIOIDEN ARKTISET/POHJOISET STRATEGIAT JA POLITIIKAT <i>Lassi Heininen</i>	37
ARKTISET ALUEET JA SUOMI: KANSAINVÄLISEN OIKEUDEN NÄKÖKULMA <i>Timo Koivurova</i>	65
CO ₂ JA A8+ JÄÄMEREN SULAMISEN KANSAINVÄLISPOLIITTISET VAIKUTUKSET <i>Teemu Palosaari</i>	81
POHJOIS-SUOMEN RAJA-ALUEET KYLMÄN SODAN JÄLKEEN – KUINKA TARTTUA RAJOJEN LUONTEEN MUUTOKSEN AVAAMIIN MAHDOLLISUUKSIIN? <i>Jari Koivumaa</i>	107
SUOMI ARKTISENA MAANA JA EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIONA: MITEN ARKTISTA NEUVOSTOA VAHVISTETAAN <i>Lassi Heininen ja Lotta Numminen</i>	131
NÄKÖKULMIA ARKTISIIN ALKUPERÄISKANSOIHIIN JA LUONNONVARAKYSYMYKSIIN <i>Tanja Joona</i>	143

KIRJOITTAJAT	165
LIITE: TAPRIN ARKTISIA JULKAISUJA	166

ESIPUHE

Hannu Halinen

Suomen arktinen suurlähettiläs

Olin vuoden alussa 2011 puhumassa ulkoministeriön uusien diplomaattien KaVaKu-valintakurssilla. Kysymykseeni kuinka moni tuntee käsitteen *tipping point*, yhtään kättä ei noussut. Arvioin, että kovin pitkälle monikaan heistä ei urallaan pääse joutumatta tekemisiin tämän käsitteen kanssa.

Läpitunkeva teema kirjassa on muutos. Täyttä yksimielisyyttä ei ehkä ole siitä, onko *tipping point* arktisella alueella jo saavutettu, eikä muutoksen aikajanasta, mutta kaikille kirjoittajille muutos on tosiasia: muutos kansainvälisessä yhteistyössä; muutos geopolitiikassa; muutos kansainvälisen oikeuden kannalta; muutos raja-alueiden luonteessa. Arktinen muutos koskee meitä kaikkia, vieläpä syvällisesti. Aivan liian vähän tiedetään muutoksen sisällöstä ja vaikutuksista.

Suomen kesäkuussa 2010 valmistuneessa arktisessa strategiassa lähtökohtana on pitkälti ilmastonmuutos ja siihen liittyvät ympäristönäkökohdat, sekä toisaalta muutoksen taloudelliset vaikutukset ja mahdollisuudet Suomelle. Strategiassa määritellään Suomen tavoitteita tärkeillä sektoreilla (ympäristö, talous, liikenne ja infrastruktuuri ja alkuperäiskansat) ja etsitään keinoja niiden saavuttamiseksi. Strategia on lähtökohtaisesti ulkosuhdepainotteinen. Kansallisen näkökulman lisäksi siinä puututaan kansainvälisiin ja alueellisiin foorumeihin – kuten Arktinen neuvosto, Barentsin euroarktinen neuvosto, Euroopan unioni ja pohjoismainen yhteistyö – sekä kahdenvälisiin suhteisiin.

Arktinen neuvosto on nousemassa keskeiseksi alueen toimijaksi. Ulkoministeri Stubb on kesällä 2010 esittänyt konkreettisen ohjelman neuvoston vahvistamiseksi ja Suomi on toiminut johdonmukaisesti näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Vahvistamiselle onkin saatu neuvoston jäsenmaiden ja alkuperäiskansojen edustajien tuki.

Olemme samalla aktiivisesti vaikuttamassa EU:n arktisen politiikan rakentamiseen ja selkeyttämiseen. EU on tärkeä arktinen toimija. Monet ei-arktiset valtiot samoin kuin kansainväliset instituutiot antavat tuntu-
van

panoksen arktisen alueen tutkimiselle ja kehittämiselle. Kansainvälinen yhteistyö arktisella alueella on nimensä mukaisesti yhteistyötä kaikkien, niin arktisten kuin ei-arktisten, toimijoiden kesken, hallitun muutosprosessin varmistamiseksi ja vastakkainasettelujen ehkäisemiseksi.

Arktisen strategiamme valmistelussa kävi ilmi, että arktisten kysymysten kasvava merkitys maallemme ymmärretään hyvin yli puoluerajojen. Arktinen osaamisemme niin tutkimuksessa kuin sen sovellutuksissakin on useilla sektoreilla maailman huippuluokkaa. Asiantuntijoidemme näkemykset tässä kirjassa tuovat merkittävän lisän Suomen arktisesta politiikasta ja sen linjauksista käytävään keskusteluun.

JOHDANTO

Lassi Heininen ja Teemu Palosaari

”Taustalla on maapallon pohjoisten alueiden ja merien uusi geopolitiinen, geokonominen ja ympäristöllinen tilanne, joka on melko nopeassa muutoksessa. Pohjoisten alueiden uudenlainen dynamiikka luo tarpeen analysoida muutoksen luonnetta sekä sen keskeisiä trendejä ja indikaattoreita. Voidaankin sanoa, että pohjoiseen kohdistuvalla politiikan ja turvallisuuden tutkimuksella on uudenlainen tilaus, myös Suomessa.”

Näin todettiin ensimmäisen Pohjoisen politiikan ja turvallisuuden tutkimuksen asiantuntijaseminaarin lehdistötiedotteessa 28. syyskuuta 2009. Tämän lokakuussa 2009 Lapin yliopistolla Rovaniemellä pidetyn seminaarin keskeisenä tavoitteena oli esitellä ja kartoittaa pohjoisen politiikkaan ja pohjoisten alueiden turvallisuuteen liittyvää suomalaista tutkimusta. Lisäksi haluttiin kartoittaa sekä ajankohtaisia tutkimusteemoja että kansainvälisiä tutkijaverkostoja ja tutkimushankkeita.

Kansallisen tutkijaverkoston toinen asiantuntijaseminaari pidettiin helmikuussa 2010 Ulkopoliittisen instituutin tiloissa Helsingissä. Seminaarin pääteemoina olivat arktisen alueen geopolitiikka ja kansainvälinen oikeus sekä Pohjoisen jäämeren valtioiden arktiset politiikat. Näitä teemoja käsiteltiin alueella meneillään olevan ympäristöllisen, geopolitiikan ja taloudellisen sekä turvallisuuteen ulottuvan muutoksen kautta.

Tarkastelemalla erityisesti alueen valtioiden, sekä myös Euroopan unionin, pohjoisia ja arktisia agendoja, strategioita ja politiikkoja seminaari yhtäältä taustoitti yleistä keskustelua, ei vain arktisen alueen geopolitiikasta, vaan myös Suomen politiikasta pohjoisessa ja sen tarpeesta. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta oli aloittanut keskustelun edellisenä syksynä ja tuotti mietintönsä ”Suomi ja arktiset alueet” yleisistuntoon, jossa se sai suuren tuen. Toisaalta seminaari osaltaan loi sisällöllistä pohjaa Suomen arktiselle strategialle, joka ilmestyi kesäkuussa 2010. Tämä toteutui siten, että seminaariin osallistui ja sen esityksiä kommentoi tutkijoiden lisäksi joukko ulkoasianministeriön virkamiehiä, joiden tehtäväkuvaan arktiset ja muut pohjoiset tai pohjoismaiset kysymykset sisältyvät.

Pohjoisen politiikan ja turvallisuuden tutkimuksen verkoston kolmas asiantuntijaseminaari pidettiin Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskuksessa Tampereella syyskuussa 2010. Se jatkoi kahden edellisen seminaarin aloittamaa maapallon pohjoisten alueiden muutoksessa olevan geopolittisen, ympäristöllisen, taloudellisen ja turvallisuuspoliittisen tilanteen analysointia. Yhtenä keskustelun lähtöolettamuksena ja johtopäätöksenä oli, että kylmän sodan jälkeinen vaihe arktisella alueella alkaa olla ohitse, ja nyt alue on entistä tiiviimmin osa globaalia maailmaa. Seminaarin erityinen alateema oli Suomen arktisen strategian analysointi ja sen pohdinta, mitä eväitä strategia voisi antaa jatkoon sekä kansainvälispoliittisesti että erityisesti Suomen näkökulmasta.

Tämä hengästyttävä tempo – kolme kansallista seminaaria vuoden sisällä – on rauhoittumassa, sillä kyseessä olevan verkoston neljäs asiantuntijaseminaari pidetään Kalottiakatemian 2011 yhteydessä Inarissa ja Kirkkoniemellä toukokuun lopulla; se on samaan aikaan kun tämä kirja julkaistaan.

Kaiken kaikkiaan tämä kirja on konkreettinen ja kenties toistaiseksi tärkein tulos edellä mainituista seminaareista – Suomen arktinen strategia on toki velkaa helmikuun seminaarin esityksille ja keskusteluille, mutta se on sittenkin poikkiministeriöllisen virkamiestyöryhmän laatima. Kirja on myös Pohjoisen politiikan ja turvallisuuden tutkimuksen verkoston toistaiseksi kunnianhimoisin akateeminen tuotos.

On olemassa hyvät perusteet odottaa jatkossakin mielenkiintoisia akateemisia tuotoksia, joko seminaareja tai julkaisuja, tai mikä parasta, molempia. Odotuksia tukee se, että verkoston seminaareihin on osallistunut tutkijoita ja jatko-opiskelijoita monista suomalaisista tutkimuslaitoksista ja yliopistoista: Aleksanteri-instituutista, Itä-Suomen yliopistosta ja sen Karjalan tutkimuslaitokselta, Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunnasta ja Arktisesta keskukselta, Lapin ammattiopistosta, Lappeenrannan teknisestä yliopistosta, Maanpuolustuskorkeakoulun Strategian laitokselta, Oulun yliopiston Thule-instituutista, Tampereen yliopiston Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskuksesta, Turun yliopistosta ja Ulkopolitiittisesta instituutista.

Lisäksi maapallon pohjoisten alueiden (geo)politiikan ja turvallisuuden tutkimuksen tehostaminen ja uudelleen järjestäminen ei ulotu vain Suomeen, sillä elokuussa 2009 perustettiin kansainvälinen geopolitiikan ja

turvallisuuden temaattinen tutkijaverkosto. Sen keskeisenä tavoitteena on luoda pohjoisten alueiden geopolitiikan ja turvallisuuden kokonaiskuva sekä identifioida ja analysoida yhtäältä pohjoisen turvallisuuden keskeisiä erityispiirteitä ja toisaalta geopolitiittiseen muutoksen vaikuttavia keskeisiä tekijöitä. Verkosto on osa Arktisen yliopiston temaattista verkostoa ja ensimmäinen Arktisen yliopiston ja Pohjoisen tutkimusfoorumin yhteinen tutkijaverkosto. Alkuvaiheessa tämä löyhä verkosto koostuu ryhmästä politiikan, talouden ja turvallisuuden tutkijoista Islannista, Kanadasta, Norjasta, Suomesta, Sveitsistä, Venäjältä ja Yhdysvalloista.

**

Tämän kirjan aloittaa Lotta Nummisen luku, joka käsittelee Arktiksen tulevaisuuden näkymiä *kansainvälisen yhteistyön* näkökulmasta. Nummisen mukaan arktisella alueella todistetaan nyt ilmastonmuutokseen liittyviä tapahtumakulkuja, joita voidaan myöhemmin kokea muualla maailmassa. Tämän vuoksi arktisen alueen ratkaisumallit ovat kiintoisa ikkuna siihen, millaisin keinoin eteen tulevia haasteita voidaan pyrkiä ratkaisemaan muuallakin. Numminen tarkastelee etenkin niitä uudistamistarpeita, joita arktisen alueen tärkein yhteistyöfoorumi, Arktinen neuvosto, kohtaa kun rannikkovaltiot ja myös alueen ulkopuoliset tahot ovat yhä kiinnostuneempia alueen taloudellisista mahdollisuuksista.

Lassi Heininen vertailee luvussaan arktisten valtioiden *arktisia strategioita*. Heininen tarkastelee maiden keskeisiä tavoitteita esimerkiksi vertailemalla, miten strategioissa huomioidaan alueella käynnissä olevat muutokset, kuten globalisaatio, ympäristönmuutos ja geopolitiittinen muutos. Heininen analysoi maiden strategiat eri kanteilta: muun muassa turvallisuuspolitiikan, talouden, ympäristönsuojelun, alkuperäiskansojen, tieteellisen tutkimuksen ja kansainvälisen yhteistyön näkökulmista. Luvussaan Heininen osoittaa myös, miten 2010-luvulla maapallon pohjoisilla alueilla on käynnissä merkittävä geopolitiittinen muutos: ”kylmän sodan jälkeinen aika” on päättymässä.

Myös Timo Koivurovan luku lähtee liikkeelle ilmastonmuutoksen vaikutuksista. Koivurova pohtii luvussaan erityisesti sitä, millaisia *kansainvälisioikeudellisia* muutoksia Jäämeren jääpeitteen vetäytyminen aiheuttaa. Suunnitelmat jään alta paljastuvien arktisten öljy- ja kaasuvarojen taloudelliseksi hyödyntämiseksi ovat saaneet alueen valtiot liikkeelle. Koivu-

rova painottaa, että alueen valtiot ovat noudattaneet YK:n merioikeusyleissopimusta ja kansainvälistä merioikeutta tutkiessaan missä niiden mannerjalustan ulkorajat sijaitsevat. Käynnissä on kuitenkin kiihtyvä keskustelu siitä, minkälaisella hallintamekanismilla arktista aluetta tulisi hallinnoida. Tähän kansainväliseen keskusteluun on Koivurova tuonut oman merkittävän tieteellisen panoksensa. Koivurova arvioi myös sitä, mikä Suomen rooli tässä nopeassa poliittisessa kehityksessä voisi olla. Hän esittää konkreettisin esimerkein, miten Suomi voisi käytännössä ajaa Arktisen neuvoston aseman vahvistamista.

Teemu Palosaari tarkastelee luvussaan puolestaan Jäämeren sulamisen *kansainvälistä poliittista* vaikutuksia. Palosaari painottaa johtopäätöksissään rauhanomaisen muutoksen jatkuvuutta arktisella alueella. Palosaari näkee alueen tärkeimpien turvallisuushaasteiden olevan ympäristöturvallisuuden saralla. Luvussaan hän viittaa niin sanottuun arktiseen paradoksiin: mitä enemmän käytämme öljyä ja edistämme ilmastomuutosta, sitä nopeammin pääsemme käsiksi sulavan jään alta paljastuviin öljy- ja kaasuvarantoihin – joiden käyttö tulee lämmittämään ilmastoa entisestään. Palosaaren mukaan tämä arktisiin energiavarantoihin liittyvä moraalinen dilemma on toistaiseksi jäänyt vaille ansaitsemaansa huomioita niin suomalaisessa kuin kansainvälisessä keskustelussa ja politiikanteossa. Palosaari arvioi, että kysymys tulee kuitenkin väijäämättä nousemaan arktiselle agendalle.

Jari Koivumaa tarkastelee Pohjois-Suomen raja-alueiden muutoksia kylmän sodan jälkeisenä aikana ja pohtii tapoja, joilla muutoksen tuomiin mahdollisuuksiin voitaisiin kansalaisyhteiskunnan tasolla entistä paremmin tarttua. Koivumaa tarkastelee konkreettisten esimerkkien tukemana paikallisen toiminnan mahdollisuuksia Lapin, Saamelaisalueen, Torniolaakson ja Perämerenkaaren näkökulmista. Koivumaa osoittaa, miten esimerkiksi globalisaatio ja teknologian kehitys avaavat uusia mahdollisuuksia raja-alueiden hyvinvointia vahvistavalle toiminnalle.

Yhteisessä luvussaan Lassi Heininen ja Lotta Numminen arvioivat Suomen toimintaa arktisessa yhteistyössä. He analysoivat Arktisen neuvoston eri jäsenmaista tulevien asiantuntijoiden kommentteja Suomen viime aikojen arktisesta politiikasta. Etenkin Suomen esitys arktisesta huippukokouksesta on kirvoittanut haastatteluissa kiintoisia kommentteja, joissa heijastuu arktisten näkemysten laaja kirjo. Heininen ja Numminen ruoti-

vat haastattelujen avulla myös Euroopan unionin ja Arktisen neuvoston haasteellista suhdetta.

Kirjan päättävä Tanja Joonan kirjoitus keskittyy arktisiin alkuperäiskansoihin ja oikeudellisiin kysymyksiin, jotka koskettavat alkuperäiskansojen mahdollisuuksia käyttää alueensa luonnonvaroja, maita ja vesiä elinkeinojensa ja elämäntapansa harjoittamiseen. Joona käsittelee muun muassa alkuperäiskansojen keskinäistä kansainvälistä yhteistyötä ja mahdollisuuksia vaikuttaa maa-oikeuksista käytävään keskusteluun. Arktisista valtiosta vain kaksi, Norja ja Tanska, ovat ratifioineet Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansoja koskeva sopimuksen. Suomessa saamelaisiin kytkeytyvä keskustelu lainsäädäntöratkaisusta maahan, veteen ja perinteisiin elinkeinoihin liittyvien oikeuksien järjestämiseksi jatkuu edelleen. Joona katsoo, että sopimuksen ratifiointia ei voida pitää itseisarvona, vaan merkityksellisempää on sopimuksen taustalla olevien tavoitteiden edistäminen, tavalla tai toisella.

**

Varsin usein tutkijoilta ja tiedeyhteisöltä odotetaan vastauksia ajankohdaisiin kysymyksiin. Uusin ”arktinen buumi” on esimerkki siitä, että tiedeyhteisö on liikkeellä ennen kuin yleinen huomio ja poliittinen kiinnostus asiaan ovat heränneet.

Pohjoisen politiikan ja turvallisuuden tutkimuksen verkosto ja sen asiantuntijaseminaarit ovat olleet tärkeä väylä, jolla suomalaisten tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden tietämystä on tuotu yhteen. Käsissä oleva kirja, *”Jäitä poltellessa. Suomi ja arktisen alueen tulevaisuus”*, tuo yhteisissä tieteellisissä keskusteluissa jalostetun arktisen tutkimustiedon suomen kielellä laajempaan tietouteen. Pohjoisena kansakuntana ja arktisen alueen valtiona on Suomen etu ja velvollisuus olla aktiivinen arktisissa asioissa, niin tieteellisesti kuin poliittisestikin.

ARKTISEN ALUEEN MUUTTUVA KANSAINVÄLINEN YHTEISTYÖ

Lotta Numminen

Ilmastonmuutos ja globalisaatio muuttavat arktisen alueen¹ poliittista merkitystä ja kansainvälistä yhteistyötä. Kun ilmastonmuutoksesta johutuva lämpötilan nousu sulattaa arktista jäätä, laajamittainen taloudellinen toiminta tulee mahdolliseksi. Taloudellisista mahdollisuuksista ovat kiinnostuneet sekä arktiset valtiot, erityisesti Pohjoisen jäämeren rannikkovaltiot, että alueen ulkopuoliset tahot.

Tässä kirjoituksessa selvitän arktisen alueen sisäistä kehitystä ja alueen suhteita ulkopuoliseen maailmaan tilanteessa, jossa sekä luonnonympäristö että poliittinen ilmapiiri muuttuvat hyvin nopeasti. Hahmotan 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana tapahtunutta muutosta ja pohdin sen valossa Arktiksen tulevaisuuden näkymiä erityisesti kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta.

Taloudelliset mahdollisuudet

Arktisen alueen luonnonvaroja on hyödynnetty jo pitkään. Alueella on muun muassa huomattavat mineraalivarat, joiden takia laajamittainen kaivostoiminta on yleistä. Lisäksi Arktiksella on metsästetty, kalastettu sekä harjoitettu metsätaloutta ja poronhoitoa. Aiemmin lähes täysin karotoittamaton Pohjoinen jäämeri on 2000-luvun alusta asti alkanut kiinnostaa kansainvälisesti. Ilmastonmuutos aiheuttaa merijään kutistumista. Jään alta paljastuva merenpohja mannerjalustoineen ja jäistä vapaa vesialue hyödyttävät taloudellisesti erityisesti viittä rannikkovaltiota: Kanadaa, Yhdysvaltoja, Venäjää, Norjaa ja Tanskalle kuuluvaa itsehallintoaluetta Grönlantia.

Pohjoisen jäämeren pohjassa arvioidaan olevan mittavia öljy-, kaasua- ja liuskekaasuvarantoja. Nykytiedon mukaan ne sijaitsevat suurimmaksi osaksi rannikkovaltioiden maa- ja merialueilla (United States Geological

¹ Tässä luvussa arktiseksi alueeksi määritellään Napapiirin pohjoispuolella sijaitsevat maa- ja merialueet.

Survey 2008). Arktisten energiavarantojen hyödyntäminen riippuu paljon maailmanlaajuisesta kysynnästä, energian hinnan kehityksestä, tarvittavan teknologian saatavuudesta ja kalleudesta sekä kuljetuskuluista markkinoille (Johnston 2010, 3). Luonnonvaroja arktisilla maa- ja merialueilla on paljon. Keskeinen kysymys tulevaisuudessa on se, kannattaako ne hyödyntää ja jos niin millä aikataululla.

Merijään väistyminen Pohjoisella jäämerellä avaa hitaasti arktisia meriväyliä. Väylien kulkureiteiksi on esitetty kolme mahdollisuutta. Reitit ovat Luoteisväylä, joka kulkee Kanadan pohjoispuolelta; Pohjoinen merireitti, jonka reitti on Venäjän pohjoispuolella sekä Trans-arktinen meriväylä, joka voi joskus kulkea suoraan Pohjoisnavan läpi. Lyhemmät välimatkat Aasian ja Euroopan välillä ja mahdollisuus käyttää suurempia aluksia ovat taloudellisesti houkuttelevia. Myös merenkäynnin teknologian kehittyminen helpottaa navigointia vaikeissakin olosuhteissa. Pohjoista merireittiä pitkin on ollut mahdollista purjehtia viimeisten kolmen neljän vuoden ajan. Venäläinen jäänmurtaja avasi vuonna 2009 reitin kahdelle saksalaiselle alukselle. Laivat pääsivät kulkemaan koko matkan arktisen Venäjän pohjoispuolitse (Dodds 2010, 304). Pohjoisen merireitin oletetaan olevan auki entistä useammin kesäisin, mutta väylä jäätyy edelleen talvisin. Myös Luoteisväylän ja Trans-arktisen merireitin kokovuotinen käyttö on vielä kaukana tulevaisuudessa. Valtavat jäämassat, merellä ajelehtivat jäävuoret, avovesialueilla riehuvat myrskyt, alhaiset lämpötilat ja talviajan pimeys vaikeuttavat merenkulkua vielä pitkään. Yleinen kehityssuunta on kuitenkin se, että meriliikenne Pohjoisella jäämerellä kasvaa.

Kun kulkeminen arktisilla maa- ja merialueilla helpottuu, on odotettavissa, että turismin määrä kasvaa. Turisteja Arktikselle houkuttelee koskemattomaksi mielletty luonto. Erityisesti risteilyturismi on lisääntynyt huomattavasti. Esimerkiksi Grönlannissa kävi vuonna 2004 noin 15 500 risteilyturistia. Neljä vuotta myöhemmin, vuonna 2008, turisteja oli jo lähes 29 000 (Statistics Greenland 2010). Turismilla voi olla suuri taloudellinen merkitys arktisille yhteisöille. Riskinä niiden toimeentulon kannalta on kuitenkin se, että suuret matkanjärjestäjät saattavat varmistaa itselleen valtaosan turistien mukanaan tuomista voitoista eivätkä paikallisyhteisöt hyödy niistä.

Arktiset merialueet, kuten Barentsin meri, Beaufortin meri ja Grönlantia ympäröivä merialue ovat maailman tuottoisimpia kalastusalueita. Arkti-

sen alueen teollinen kalastus on taloudellisesti merkittävää: sieltä on tuottoisimpina vuosina kalastettu jopa kymmenen prosenttia maailmanlaajuisesta kalansaaliista (Lindholt 2006).

Ilmastonmuutoksen aiheuttama mahdollisuus hyödyntää arktisia energiavaroja ja avautuvia merireittejä, sekä harjoittaa turismia ja teollista kalastusta liittävät arktisen alueen osaksi maailmalaaajuista taloutta. Alueen suhteellisen vakaa poliittinen asema ja energiavarojen väheneminen muualla maailmassa tekevät laajamittaisen taloudellisen toiminnan siellä houkuttelevaksi. Suuri haaste kuitenkin on ratkaista, miten toiminta voidaan toteuttaa ympäristön ja paikallisten asukkaiden kannalta mahdollisimman kestävällä tavalla.

Muuttuva luonto ja paikalliset asukkaat

Arktisen luonnonympäristön muutoksella on maailmanlaajuisia seurauksia. Arktinen alue lämpenee kaksi kertaa nopeammin kuin muu maapallo. Sen luonto on ainutlaatuinen ja hyvin haavoittuvainen. Koska ilmastomuutos vaikuttaa ensimmäisenä maailmassa juuri arktiseen alueeseen, sen luonto ja ihmiset elävät jo nyt muutoksen keskellä.

Arktiksen lämpeneminen johtuu pääasiassa kolmesta seikasta. Ensiksi, arktisia meri- ja maa-alueiden vesistöjä peittävän jään ja lumen sulaminen edistää lämmön haihtumista ilmakehään. Haihtuminen lisääntyy jatkuvasti ja sitä tapahtuu yhä enemmän myös talvikaudella. Toiseksi, ilmakehän stratosfäärin otsonikerros on alueella ohuempi kuin muualla maailmassa, mistä johtuen se läpäisee muita paremmin auringosta tulevan valon ja lämmön. Kolmas syy lämpenemiseen on se, että sulamisen eteneminen aiheuttaa lumen ja jään peittämien valkoisten, valoa ja lämpöä heijastavien maa- ja vesialueiden pinta-alan vähenemistä, minkä takia lämpöä imeytyy yhä enemmän maan ja vesistöjen pinnalle (ACIA 2005).

Jään sulaminen aiheuttaa makean veden osuuden lisääntymistä merivedessä. Makea vesi vaikuttaa yhdessä muuttuvien meriveden lämpötilojen kanssa meriveden tiheyteen. Nämä tekijät voivat lopulta muuttaa merivirtojen kiertoa ja lämpöenergian kulkua koko maapallolla (Sommerkorn & Hamilton 2008). Arktisilla maa-alueilla kohoavat ilmaston lämpötilat

aiheuttavat ikiroudan sulamista, mikä puolestaan vapauttaa metaania maaperästä ja edistää siten kasvihuoneilmiötä.

Arktinen luonto ei ole enää koskematon. Luontoa rasittavat ilma- ja merivirtojen mukana kulkeutuvat epäpuhtaudet ja raskasmetallit. Ilmaston lämpeneminen ja sen seuraukset muuttavat arktisten eläinten ja kasvien määrää ja levinneisyyttä. Monet harvinaiset ja uhanalaiset lajit saattavat joutua väistymään kokonaan uusien tulokkaiden tieltä ja kärsiä liikenteen aiheuttamista häiriöistä ja saasteista (ACIA 2005, 10). Tämänhetkinen tietämyksemme siitä, miten ilmastonmuutos vaikuttaa arktisten eläin- ja kasvilajien elinoloihin, levinneisyyteen ja säilymiseen, on varsin rajallinen. Aiheeseen liittyvää tutkimusta tarvitaan vielä paljon lisää.

Sulavan merijään alta paljastuu uusia kalastusalueita. Eri kalalajien esiintyminen ja määrät voivat muuttua kun merivesi lämpenee, merivirrat muuttuvat ja merijään pinta-ala vähenee. Tämä voi johtaa Pohjoisen jäämeren kestävä kalastamisen vaikeutumiseen, ylikalastukseen ja laitoman kalastuksen lisääntymiseen. Myös valtioiden väliset kiistat kalastusalueista ja -kiintiöistä saattavat yleistyä (Koivurova & Molenaar 2009).

Kasvavan meriliikenteen ja energiavarojen hyödyntämisen mukana kasvavat riskit öljykatastrofeihin, jotka pahimmillaan saavat aikaan valtavaa tuhoa hitaasti toipuvassa arktisessa ekosysteemissä. Vuonna 2010 tapahtunut Meksikonlahden öljyonnettomuus osoitti, miten pahaa jälkeä öljyonnettomuus voi saada aikaan meriympäristössä. Öljy on erittäin tuhoisaa meri- ja rannikkoympäristölle, ja sen vaikutukset ympäristöön voivat jatkua vuosikymmeniä. Arktisen alueen jääolosuhteissa öljyntorjunta on lähes mahdotonta (WWF International Arctic Programme 2007).

Tällä hetkellä pohjoisilla merialueilla operoiville aluksille ei ole yhtenäisiä standardeja päästöjen ja painolastivesien varalle. Sama pätee alusten rakentamiseen, suunnitteluun, varusteisiin ja miehistön koulutukseen. Myöskään arktisiin olosuhteisiin sopivaa, laajamittaista meripelastustoimintaa ei ole vielä olemassa (Best et al. 2009). Risteilyturismia varten ei ole erillisiä ohjeita tai sääntöjä, mikä on hälyttävää jatkuvasti lisääntyvän turismin takia (Berkman & Young 2009). Kasvava meriliikenteen määrä ja puutteelliset varotoimet aiheuttavat huomattavia riskejä sekä ihmisille että luonnolle.

Arktiset alkuperäiskansat ovat elinkeinojensa kautta suoraan yhteydessä luontoon. Heidän perinteiset elinkeinonsa perustuvat metsästyksen, poronhoitoon, kalastukseen ja keräilyyn. Paikallinen ruoka on alkuperäiskansoille tärkeää sekä kulttuurisista että terveydellisistä syistä. Ruoan hankkiminen vaikeutuu kun saaliseläinten määrä ja saatavuus muuttuvat jää-, lumi- ja ilmasto-olosuhteiden muutoksen ohessa (Nuttall et. al. 2005). Uudenlaiset olosuhteet, kuten jään heikentyminen ja talvikauden ennalta arvaamaton lyheneminen, aiheuttavat myös onnettomuuksia metsästäjille. Lisäksi pääsy metsästysalueille voi vaikeutua lumen ja jään vähyyden takia. Kun metsästäjien toimeentulon hankkiminen hankaloituu, sosiaaliset ongelmat uhkaavat paikallisia yhteisöjä. Arktiset yhteisöt tarvitsevat uudenlaisia sopeutumisstrategioita selvitäkseen muuttuvissa olosuhteissa.

Arktiset yhteisöt ovat lähes yksimielisiä siitä, että fossiilisten polttoaineiden aiheuttama ilmastonmuutos vaikeuttaa monen pohjoisen yhteisön perinteisiä elinkeinoja. Niiden hyödyntäminen voi kuitenkin auttaa yhteisöjen toimeentuloa: öljy, kaasu ja mineraalit tuovat mukanaan myös voittoja ja uusia työllistymismahdollisuuksia (Dodds 2010, 308), ja osa alkuperäiskansoista onkin alkanut vaatia itselleen oikeutta hyötyä energia-varoista saatavista voitoista (ks. Kleist 2009, Holm Olsen 2010). Pohjoisten yhteisöjen haasteena on pyrkiä säilyttämään ja suojelemaan perinteisiä elinkeinoja mahdollisimman hyvin. Niiden tulevaisuuden elinvoimaisuus riippuu myös siitä, miten paljon ne pystyvät hyötymään energiavaroista ja mineraaleista saatavista tuloista, jotka helposti muutoin päätyvät valtiolle ja monikansallisille yhtiöille.

Arktisen alueen lämpenemisen seurauksia on luonnolle ja paikallisten asukkaiden elinolosuhteille on lähes mahdotonta ennakoida tarkasti. Varmaa on kuitenkin se, että arktinen lämpeneminen etenee hyvin nopeasti ja että sillä on peruuttamattomia alueellisia ja maailmanlaajuisia vaikutuksia. Arktisen ympäristön ja paikallisten asukkaiden tulevaisuuden kannalta keskeistä on seurata sitä, ketkä muutoksesta hyötyvät ja ketkä häviävät, ja pyrkiä edistämään heidän sopeutumistaan ilmastonmuutokseen. Keskeinen tapa hankkia tietoa näistä asioista on sovittaa yhteen tieteilisen tutkimus ja alkuperäiskansojen paikallinen, perinteinen tieto sekä tehostaa kansainvälistä yhteistyötä.

Arktisen alueen kansainvälinen yhteistyö

Arktisen alueen pääasiallisen yhteistyöfoorumi on Arktinen neuvosto. Neuvostossa tehdään ympäristöyhteistyötä ja käsitellään kestävän kehityksen kysymyksiä pohjoisilla alueilla (ks. Ottawa Declaration 1996). Sen jäsenvaltiot ovat Kanada, Tanska (itsehallintoalueidensa Grönlannin ja Färsaarten kanssa), Suomi, Islanti, Norja, Venäjä, Ruotsi ja Yhdysvallat. Näiden valtioiden lisäksi neuvostossa toimivat niin kutsutut pysyvät osallistujat. He edustavat kuutta arktisten alkuperäiskansojen järjestöä². Neuvostossa alkuperäiskansojen järjestöt osallistuvat ministeritason päätöksentekoon esittämällä lausuntoja ja kannanottoja arktisen luonnon suojeluun ja omiin intresseihinsä liittyvissä asioissa (Arctic Council 2008a).

Arktiseen neuvostoon kuuluu myös tilapäisiä ja pysyviä tarkkailijoita. Tarkkailijat voivat olla kansainvälisiä organisaatioita, ei-arktisia valtioita ja hallituksista riippumattomia kansainvälisiä järjestöjä. Ero tilapäisten ja pysyvien tarkkailijoiden välillä on se, että tilapäiset tarkkailijat joutuvat hakemaan erikseen tarkkailijajäsenyyttä neuvoston tapaamisiin, kun taas pysyvät tarkkailijat voivat osallistua automaattisesti ministeritason kokouksiin ja muuhun Arktisen neuvoston toimintaan (Arctic Council 2008b).

Arktisen neuvoston toiminta perustuu kuuden ympäristöasioista tietoa tuottavan asiantuntijatyöryhmän³ ja niiden tiede- ja teknisten tukiryhmien pohjalle. Neuvosto toimii *soft law* -tyyppiseltä pohjalta ja luo puitteet valtioiden väliselle yhteistyölle. Arktinen neuvosto on tuottanut analyyseja ja suosituksia esimerkiksi valtioiden rajat ylittävän ympäristönsuojelun, luonnonvarojen hallinnan ja meriliikenteen alalta. Uusien taloudellisten mahdollisuuksien ja valtavan ympäristön muutoksen edessä jäsenvaltioiden neuvostolle antama mandaatti on kuitenkin osoittautunut riittämättömäksi (Heininen & Numminen 2011). Neuvosto ei tee kansainvälisoikeudellisesti sitovia päätöksiä. Myös sen asialista on myös rajallinen: nykyinen mandaatti ja pyrkimys konsensukseen eivät mahdol-

² Arktisten alkuperäiskansojen kansainväliset järjestöt ovat Aleutien kansainvälinen yhdistys, Arktinen Athabaskanin neuvosto, Gwichien kansainvälinen neuvosto, Inuiittien sirkumpolaarinen neuvosto, Saamelaisneuvosto, Venäjän pohjoisten alkuperäiskansojen järjestö.

³ Asiantuntijaryhmät ovat ACAP, AMAP, CAFF, EPPR, SDGW ja PAME.

lista keskustelua esimerkiksi turvallisuuspolitiikasta tai luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyvistä kysymyksistä (Koivurova 2009).

Arktisen neuvoston kansainvälinen yhteistyö on uusien haasteiden edessä. Riittämättömän mandaatin lisäksi neuvostoa vaivaavat myös institutionaaliset heikkoudet. Sillä ei esimerkiksi ole pysyvää sihteeristöä tai pysyvää rahoitusta, joiden perustaminen olisi neuvoston työn pysyvyyden ja jatkuvuuden kannalta hyvin tärkeää. Myös Arktisen neuvoston työryhmien tekemän työn näkyvyyden lisääminen on keskeistä. Tällä hetkellä neuvoston työryhmien raportit jäävät usein suurelta yleisöltä huomaamatta (Koivurova & Molenaar 2009).

Neuvostolla on tulevaisuudessaan edellä mainittujen ongelmien lisäksi edessään ainakin kaksi suurta haastetta. Ensiksi, sen täytyy pyrkiä yhdistämään kaikki nykyiset jäsenet, joista viidellä valtiolla on suuria taloudellisia intressejä. Toiseksi, neuvoston tulee määritellä suhtautumisensa pysyviksi tarkkailijajäseniksi pyrkiviin toimijoihin, kuten Kiinaan ja EU:hun. Alkuperäiskansojen piirissä on esitetty, että uusia pysyviä tarkkailijajäseniä hyväksyittäessä on tarkasteltava, millaista linjaa ne noudattavat esimerkiksi ympäristö- ja alkuperäiskansoja koskevissa kysymyksissä ja onko linja sama kuin Arktisella neuvostolla (Näkkäläjärvi, 2010).

Arktisen neuvoston uudistaminen ei ole mahdotonta, mutta siihen tarvitaan poliittista tahtoa. Viimeaikainen kehitys antaa viitteitä muutoksesta. Arktisessa neuvostossa valmistellaan tätä kirjoitettaessa ensimmäistä laillisesti sitovaa meripelastussopimusta. Sopimus on ajankohtainen kasvavan meriliikenteen aiheuttamien riskien takia. Uutta sopimuksessa on laillisen sitovuuden lisäksi se, että meripelastuksessa yhteistyötä saateen tehdä arktisten valtioiden sotilasvoimien kanssa, mikä on neuvoston aiemman toiminnan vastaista. Meripelastuksesta sopiminen seuraa kuitenkin hyvin pitkälle Arktisen neuvoston asialistaa, jossa ympäristönsuojelu ja inhimillinen turvallisuus ovat keskeisiä. Mikäli arktisten valtioiden välinen sitova sopimus toteutuu Arktisen neuvoston ministerikokouksessa Grönlannin pääkaupungissa Nuukissa toukokuussa 2011, se on avaus samantyyppisiä sopimuksia varten tulevaisuudessakin.

Soft law -tyyppinen lähestymistapa on arktisen neuvoston ongelma ja vahvuus. Se sulkee pois talous- ja turvallisuusnäkökulmat toiminnasta. Vaikka mandaatti on riittämätön, neuvosto toimii melko joustavasti. Arktisen meriliikenteen kasvun aiheuttamat riskit ovat valtavan suuret, mistä

johtuen arktisilta valtioilta näyttää löytyvän aivan uudenlaista poliittista tahtoa allekirjoittaa laillisesti sitova sopimus. Arktinen neuvosto säilyy hyvin todennäköisesti edelleen tärkeimpänä kansainvälisenä yhteistyöfoorumina. Sen toimintaa pyritään tehostamaan ja uudistamaan vähitellen.

Rannikkovaltioiden keskinäinen yhteistyö

Arktisten rannikkovaltioiden välille on syntynyt viime vuosien aikana uudenlaista yhteistyötä. Viiden Pohjoisen jäämeren rannikkovaltion (Kanada, Norja, Tanska/Grönlanti, Venäjä ja Yhdysvallat) ulkoministerit ovat tavanneet kahdesti⁴ keskustellakseen muun muassa Pohjoisen jäämeren luonnonvarojen käyttämisestä (Heininen & Numminen 2011). Yhteistyö nousi ajankohtaiseksi vuonna 2008, kun Tanska ja Grönlanti kutsuivat valtioiden edustajat ulkoministeritason tapaamiseen Ilulissatin kaupunkiin Grönlantiin. Tapaamisen lopputuloksena allekirjoitettiin niin kutsuttu Ilulissatin julistus.

Ilulissatin tapaaminen aloitti keskustelun rannikkovaltioiden välillä Pohjoisen jäämeren kehityksestä. Viisi valtiota osoitti julistuksessa tahtonsa sitoutua YK:n merioikeusyleissopimukseen merenalaisten mannerjalustojen oikeudellisten ulkorajojen määrittelyssä ja mahdollisten päällekkäisyyksien rauhanomaiseen sovitteluun. Rannikkovaltiot ilmaisivat myös yhteneväisen mielipiteensä siitä, ettei Pohjoiselle jäämerelle tarvita uutta laillista regiimiä tai kansainvälisoikeudellista sopimusta (Ilulissat Declaration 2008).

Ilulissatin julistus on tärkeä koko arktisen alueen kansainvälisen yhteistyön kehittymisen näkökulmasta. Se osoitti, että rannikkovaltiot ovat valmiita tekemään yhteistyötä ja etsimään rauhanomaisia ratkaisuja. Julistus osoitti myös sen, että rannikkovaltiot aikovat tehdä työtä keskenään pitääkseen kansainvälisen yhteisön ja globalisaation voimat mahdollisimman pitkään poissa Pohjoiselta jäämereltä. Lopputuloksena syntyi viiden valtion välinen yhteistyökoalitio.

Ilulissatin julistus toi julki sen tosiasian, että arktisen alueen kansainvälinen yhteistyö on lopullisesti muuttunut. Suomi, Ruotsi ja Islanti sekä

⁴ Ilulissat, Grönlanti (2008) ja Chelsea, Kanada (2010).

arktiset alkuperäiskansat jätettiin rannikkovaltioiden tapaamisen ulkopuolelle, mikä on vastoin Arktisen neuvoston yhteistyöperinteitä. Alkuperäiskansojen edustajat kokoontuivat vuonna 2009 antaakseen oman julistuksensa vastareaktiona rannikkovaltioiden tapaamiselle. He painottivat haluavansa olla mukana arktisessa kehityksessä tasavertaisina kumppaneina ja korostivat oikeuttaan tulla konsultoiduiksi kaikissa kansainvälisissä neuvotteluissa joissa käsitellään suvereniteettikysymyksiä (Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic 2009).

Rannikkovaltiot tapasivat Kanadan kutsumina uudelleen Chelseassa, Kanadassa, keväällä 2010. Kokouksessa vahvistettiin valtioiden tahtoa tehdä tieteellistä ja teknistä yhteistyötä mannerjalustojen ulkorajojen määrittelemisessä. Valtiot lupasivat jälleen sitoutua päällekkäisten aluevaateiden rauhanomaiseen sopimiseen ja yhteistyöhön siinä vaiheessa, kun geologiset dokumentit mannerjalustojen ulkorajoista jätetään YK:n mannerjalustan rajaamisesta päättävälle toimikunnalle. Myös kalakantojen tutkimukseen liittyvä yhteistyö oli kokouksen asialistalla. Rannikkovaltiot korostivat pyrkimystään hyviin käytäntöihin luonnonvarojen käyttööntamamisessa ja vakuuttivat ottavansa huomioon myös arktiset alkuperäiskansat päätöksenteossa (Foreign Affairs and International Trade Canada 2010).

Rannikkovaltioiden keskinäinen yhteistyö ei ole jäänyt puheiden tasolle. Lähes 40 vuoden pituisten neuvottelujen jälkeen Norja ja Venäjä allekirjoittivat sopimuksen Barentsin merirajasta syyskuussa 2010. Käytännössä sopimus avaa uudenlaisia mahdollisuuksia maiden väliselle yhteistyölle. Se lisää aiemmin kiistanalaisen alueen kehityksen ennustettavuutta ja mahdollistaa luonnonvarojen laillisen käytön, mikä on tärkeää esimerkiksi ympäristönsuojelun ja kalastuksen sääntelyn kannalta (Neumann 2010). Sopimus voi luoda painetta muillekin Pohjoisen jäämeren rannikkovaltioille ratkaista merirajakiistansa.

Kun meriraja- ja mannerjalustakysymyksiä ilmenee, on aiheellista, että rannikkovaltiot sopivat niistä keskenään. Aiheellista on myös se, että rannikkovaltiot vahvistavat keskenään sitoutumista YK:n merioikeusyleissopimukseen, jonka mukaan luonnonvarojen käyttöoikeudet päätetään. Rannikkovaltioiden kahdenkeskisen yhteistyön merkitys näyttää kasvavan jatkossa. Samalla rannikkovaltiot pyrkivät pitämään kiinni etuoikeuksistaan Pohjoisella jäämerellä korostamalla keskinäistä yhteistyötään (Heininen & Numminen 2011).

Rannikkovaltioiden kansalliset lähestymistavat

Pohjoisen jäämeren rannikkovaltioilla on merkittäviä kansallisia intressejä merialueellaan. Kaikki viisi valtiota ovat julkaisseet tai päivittäneen arktisia lähestymistapojaan viime vuosien aikana⁵.

Venäjä näkee arktiset luonnonvarat keinona vahvistaa suurvalta-asemaa ja ne ovat siksi maan arktisen toiminnan pääasiallinen motiivi. Vuonna 2008 julkistettu *Foreign Policy Concept* määritteli, että mannerjalustan rajaamisella tavoitellaan ennen kaikkea luonnonvarojen turvaamista Venäjän omaan hallintaan. Vuonna 2009 julkaistu ”*Foundations of the Russian Federation national policy in the Arctic until 2010 and beyond*” vahvisti Venäjän arktisen alueen roolia maan strategisena luonnonvaraperustana ja alleviivasi Pohjoisen merireitin merkitystä Venäjän suvereniteetille (Dodds 2010, 308).

Venäjällä on suuria kaasuvaroja Pohjoisen jäämeren pohjassa. Lisäksi sen arktisilla maa-alueilla on merkittäviä öljy- ja kaasuesiintymiä mm. Timan-Petshoran alueella ja Jamalin niemimaalla. Merijään sulaessa Venäjän pohjoispuolella kulkeva Pohjoinen merireitti voi osoittautua tulevaisuudessa ratkaisevan tärkeäksi öljykuljetuksille. Venäjä pyrkii siihen, että väylä kulkisi sen aluevesien eikä kansainvälisen merialueen kautta.

Venäjän tavoite olla johtava arktinen valtio ei ole estänyt sitä tekemästä yhteistyötä muiden arktisten valtioiden kanssa. Venäjä allekirjoitti Ilulisatin julistuksen ja osallistui Chelsean kokoukseen. Maa toimii Arktisessa neuvostossa sekä Barentsin euroarktisessa neuvostossa muiden valtioiden kanssa.

Luottamukselliset välit arktisiin naapurimaihin ovat Venäjälle tärkeitä muun muassa siksi, että maa tarvitsee ulkopuolista teknologiaa ja investointeja ottaakseen Jäämeren luonnonvarat käyttöön. Venäjän arktisen alueen infrastruktuuri on tällä hetkellä vanhentunutta: tieverkosto, lentokentät, satamat ja laivasto, kuten jäänmurtajat, vaativat uudistamista. Pohjoisen merireitin käyttöönotto vaatii myös navigaatio- sekä meripelastustoimet mahdollistavaa uutta teknologiaa (Numminen 2010).

⁵ Arktisten strategioiden vertailusta ks. Heininen tässä teoksessa.

Viime aikoina Venäjä on arvioinut uudelleen valtioiden välisten jännitteiden aiheuttamia riskejä Arktiksella. Maa pyrkii vähentämään jännitteitä ja suosimaan yhteistyötä, mistä esimerkkinä on syyskuussa 2010 solmittu merirajasopimus Norjan kanssa (Baev 2010).

Norjan arktisen politiikan perustana on joulukuussa 2006 julkistettu strategia *High North Strategy*, joka sai jatkoa maaliskuussa 2009 (*New building blocks in the North*). Norjalle talousvyöhykkeen uusiutuvat ja uusiutumattomat luonnonvarat ja hyvät suhteet arktisiin naapureihin, erityisesti Venäjään, ovat jo pitkään olleet tärkeitä.

Norjan motiivina hyviin naapurisuhteisiin Venäjän kanssa on esimerkiksi yhteistyösopimus norjalaisen Statoilin ja venäläisen Gazpromin välillä. Yhtiöt kehittävät yhdessä arktista teknologiaa ja etsivät uusiutumattomia luonnonvaroja Jäämeren pohjasta.

Pohjoiset energiavarat ovat Norjalle tärkeitä. Maa pyrkii olemaan ennalta arvattava ja luotettava energiantoimittaja. Sen politiikassa heijastuu pyrkimys johtavaan asemaan energian kestävässä hyödyntäjänä: norjalainen kaasu nähdään avaimena vähentää Euroopan hiilen käyttöä. Ympäristöystävällinen toiminta on Norjan hallituksen argumentti arktisten öljy- ja kaasuvarojen käyttöönotolle⁶. Kiinnostus arktisiin luonnonvaroihin kasvaa jatkuvasti siitä syystä, että Norjan öljyntuotanto on vähentynyt jatkuvasti.

Kanadan arktisen toiminnan perustana on kesäkuussa 2009 julkistettu arktinen strategia *Our North, Our Heritage, Our Future*. Maan keskeisin intressi ovat arktiset luonnonvarat, joista varsinkin öljyä odotetaan löytyvän huomattavia määriä. Kanadan pohjoispuolella kulkevan merireitin, Luoteisväylän asema on maalle tärkeä. Kanada pitää väylää aluevesinä, minkä Yhdysvallat on jatkuvasti kiistänyt. Osapuolten välillä on vallinnut pitkään rauhanomainen ”yksimielisyys erimielisyydestä”.

Kanada toimii yhteistyössä useilla arktisilla foorumeilla ja on johtava valtio arktisessa tutkimuksessa. Arktisten alkuperäiskansojen mahdollisuudet harjoittaa perinteisiä elinkeinoja on maan politiikassa keskeistä.

⁶ Norjalaiset ympäristöjärjestöt vastustavat hallituksen näkemystä. Esimerkiksi WWF Norjan mukaan Pohjoisen jäämeren myrskyt ja talvinen pimeys lisäävät vakavien öljyonnettomuuksien riskiä (Guardian 2009).

Kanadan suhteet Euroopan unioniin mutkistuivat, kun EU päätti kieltää hyljetuotteiden myynnin markkina-alueellaan. Kielto on Kanadan näkökulmasta osoitus siitä, ettei unioni ymmärrä arktisia kysymyksiä. Asia on Kanadalle tärkeä, koska arktiset kysymykset ovat sen ulkopoliittikan keskeinen painopistealue. Vuonna 2010 Kanada julkisti ulkopoliittisen lähestymistapansa (*Statement on Canada's Arctic Foreign Policy 2010*). Siinä maa korosti kansallisen suvereniteetin lisäksi arktisen alueen taloudellisen kasvun sekä pohjoisten paikallisyhteisöjen ja ekosysteemien hyvinvoinnin merkitystä. Kanadan painottaa myös aiempaa enemmän kansainvälistä yhteistyötä, diplomatiaa ja arktisen alueen yleissopimuksia ulkopoliittisen lähestymistapansa kulmakivinä.

Tanskan arktisen politiikan perustana on Grönlanti, jonka itsehallintoa laajennettiin siirtymällä entistä itsemääräämisoikeuteen kesäkuussa 2009. Vaikka Tanska tulee muutoksen jälkeen yhä vastaamaan Grönlantia koskevasta ulko- ja turvallisuuspolitiikasta, oikeus käyttää Grönlannin luonnonvaroja siirtyi uudistuksen myötä Tanskalta Grönlannille itselleen. Jos Grönlanti pystyy hyödyntämään luonnonvaransa taloudellisesti, Tanskalta saatavan vuotuisen määrärahan määrä vähenee samassa suhteessa vähentäen siten Grönlannin taloudellista riippuvuutta Tanskasta.

Grönlanti on laajemman itsemääräämisoikeuden myötä alkanut toimia itsenäisen valtion tavoin. Se on muun muassa ilmaissut halunsa olla EU:n arktinen ikkuna ja tukea EU:n pääsyä Arktisen neuvoston tarkkailijajäseneksi sillä ehdolla, että grönlantilaisien hyljetuotteiden myyntiä koskevat rajoitukset EU:n markkinoilla puretaan. Koulutus ja ilmastonmuutoksen mukanaan tuomat hyödyt nähdään Grönlannissa avaimina itsenäisemmälle tulevaisuudelle: grönlantilaiset odottavat kalastuksen kasvavan, maanviljelyn mahdollisuuksien paranevan ja uusien merenpohjan energiavarojen käyttöönoton olevan mahdollista pian (Kleist 2009). Energiavarat ovat tärkeitä Grönlannin itsenäistymispyrkimyksille. Grönlannin itsehallinnon varaulkoasiainministeri, Inuuteq Holm Olsen (2010), on muun muassa todennut, että ympäristönsuojelun ei pitäisi estää uusien energiavarojen käyttöönottoa. Hänen mukaansa arktisen alueen asukkailta ei voi evätä niitä asioita, joiden avulla muu maailma on jo aiemmin vaurastunut.

Yhdysvaltain toiminnan ohjenuora on presidentti Bushin hallituksen tammikuussa 2009 linjaama arktinen politiikka, joka korvasi vuonna 1994 laaditun strategian (The US Arctic Region Policy 2009). Uusi do-

kumentti sisältää kolme keskeistä kohtaa. Ensiksi, strategia asettaa Yhdysvaltain kansallisen turvallisuuden etusijalle, mikä johtuu laajemmasta sisäpoliittisesta muutoksesta vuoden 2001 terroritekojen jälkeen. Toiseksi, siinä tunnustetaan ilmastonmuutoksen ja ihmisen toiminnan lisääntyneet vaikutukset arktiseen alueen jään sulamiseen. Kolmanneksi, linjauksessa suositellaan vahvasti YK:n merioikeusyleissopimukseen liittymistä.

Yhdysvallat on ollut vastahakoinen toimija arktisissa kysymyksissä. Se on vaikeuttanut Arktisen neuvoston työtä vastustamalla merirajoista ja taloudellisista kysymyksistä sopimista neuvostossa. Maan linjauksessa todetaankin, että vaikka Arktisen neuvoston työ on ollut positiivista, sen nykyinen mandaatti on riittävä. Yhdysvallat ei ole liittynyt merioikeusyleissopimukseen eikä se siten voi tehdä aluevaateita Jäämeren pohjasta, vaikka se sitä kartoittaaakin. Siksi maa toimii kansainvälisen tapaoikeuden puitteissa Arktiksella.

Yhdysvaltain arktisesta lähestymistavasta näyttäisi puuttuvan punainen lanka. Ulkoministeri Hillary Clinton osallistui viiden rannikkovaltion kokoukseen Chelseassa vuonna 2011, mutta hän kritisoi heti kokouksen jälkeen isäntämaa Kanadaa siitä, että Arktisen neuvoston pysyvät osallistujat sekä Suomi, Ruotsi ja Islanti jätettiin pois tapaamisesta. Johdonmukaisuuden puutteesta kertoo sekin, että Yhdysvallat on aiemmin vastustanut pysyviä osallistujia Arktisessa neuvostossa: maa lähes lopetti omalla puheenjohtajakaudellaan pysyvien osallistujien kategorian.

Kaikki viisi rannikkovaltiota painottavat kansainvälisen yhteistyön merkitystä kansallisissa lähestymistavoissaan. Niiden keskinäiset tapaamiset tukevat rauhanomaista kehitystä arktisella alueella. Rannikkovaltioilla on kuitenkin huomattavia kansallisia intressejä alueen luonnonvaroihin ja muihin taloudellisiin mahdollisuuksiin. Vaikka ne korostavat näkyvästi kansainvälisen yhteistyön merkitystä, ne ovat lisänneet sotilaskalustoa ja sotaharjoitusten määrää pohjoisessa. (Borgerson 2008).

Muut toimijat

Viime vuosikymmenen aikana arktinen alue on noussut Euroopan unionin, Yhdistyneiden kansakuntien ja NATOn asialistoille. Myös monet valtiot, jotka sijaitsevat arktisen alueen ulkopuolella, ovat kiinnittäneet

aiempaa enemmän huomiota alueen taloudellisiin mahdollisuuksiin ja ilmastonmuutoksen maailmanlaajuisiin seurauksiin ja hakevat pysyvää tarkkailijajäsenyyttä Arktisessa neuvostossa. Ei-valtiolliset toimijat ovat aktiivisia vaikuttamaan arktisiin kysymyksiin. Suomi oli pitkään nopeasti vaihtelevan ulkopoliittisen keskustelun marginaalissa, mutta oman arktisen strategian ja Pohjoisen jäämeren taloudellisten mahdollisuuksien herättämän keskustelun kautta Suomessakin on tapahtunut aktivoitumista.

Euroopan unioni on osoittanut kiinnostusta arktisiin kysymyksiin. EU on aiemmin osallistunut arktisiin asioihin esimerkiksi Pohjoisen ulottuvuuden kumppanuusohjelman Arktisen ikkunan kautta. Unioni on myös Barentsin euro-arktisen neuvoston perustajajäsen. EU pitää itseään arktisena toimijana sen kolmen arktisen jäsenmaan, Suomen, Ruotsin ja Tanskan kautta. EU:lla on myös hyvät suhteet Grönlantiin. Islannin mahdollinen jäsenyys voi osaltaan lisätä unionin vaikutusmahdollisuuksia Pohjoisen jäämeren tulevaan kehitykseen.

Marraskuussa 2008 otettiin ensimmäinen askel kohti EU:n arktista politiikkaa, kun unioni antoi arktisen tiedonannon (Euroopan komissio 2008). Tiedonannossa määritettiin kolme poliittista päätavoitetta: arktisen alueen suojeleminen ja säilyttäminen yhdessä sen väestön kanssa, resurssien kestävä käytön edistäminen ja arktisen alueen monenvälisen hallintomallin edistäminen. Keskeisin intressi EU:lla on kuitenkin talouteen ja energiaturvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä.

Tiedonanto oli EU:n arktisen politiikan kehittämisen alku. EU:n ministerineuvoston ensimmäiset arktiset päätelmät annettiin marraskuussa 2008 ja toiset joulukuussa 2009. EU:n odotetaan muodostavan arktisen politiikkansa kesäkuuhun 2011 mennessä.

Euroopan unioni osoitti kiinnostustaan arktista aluetta kohtaan pyrkimällä Arktisen neuvoston pysyväksi tarkkailijajäseneksi vuonna 2009, mutta sen hakemus hylättiin tuolloin. EU:n läsnäolo neuvoston pysyvänä tarkkailijana voisi tuoda Arktiselle neuvostolle sen kipeästi kaipaamia lisäresursseja. Unioni itse voi pysyvänä tarkkailijana saada lisää tietoa arktisista kysymyksistä, mikä on tarpeen, jos EU pyrkii varteenotettavaksi toimijaksi arktisella alueella.

Arktisen neuvoston pysyviksi tarkkailijoiksi pyrkii EU:n lisäksi muitakin toimijoita, kuten Kiina, Etelä-Korea ja Japani. Tällä hetkellä vaikuttaa

siltä, että Aasian maiden intressit suuntautuvat enemmän potentiaalisten arktisten merireittien mukanaan tuomiin taloudellisiin mahdollisuuksiin kuin Arktisen neuvoston asialistan tavoitteisiin (Jakobson 2010).

Myös ei-valtiolliset toimijat, kuten Maailman Luonnonsäätiö WWF ja Greenpeace, ovat aktiivisia arktisissa kysymyksissä. WWF on tehnyt näkyvää työtä kansainvälisen arktisen sopimuksen puolesta. Sopimus suojelisi Pohjoista jäämeren ympäristöä ja säätelisi luonnonvarojen käyttöä (Koivurova & Molenaar 2009). Greenpeace vastustaa monikansallisten energiayhtiöiden toimintaa arktisilla merialueilla. Kesällä 2010 Greenpeace muun muassa lähetti laivan Grönlannin aluevesille estämään öljyn koeporaukset.

Suomi on ollut 2000-luvulla rannikkovaltioiden dominoiman arktisen keskustelun marginaalissa. Tilanne muuttui, kun Suomi julkaisi kesäkuussa 2010 ulkosuhdepainotteisen Arktisen strategian. Suomen pääasiallinen tavoite on strategian mukaan vahvistaa monenkeskistä yhteistyötä. Suomi pyrkii tähän tavoitteeseen tarjoamalla strategiassaan keinoja Arktisten neuvoston kehittämiseksi. Ensiksi, Suomi tukee uusien pysyvien tarkkailijajäsenten hyväksymistä neuvostoon. Suomi painottaa strategiassa erityisesti Euroopan unionin ottamista neuvoston pysyväksi tarkkailijaksi. Toiseksi, Suomen näkemys on se, että Arktisen neuvoston tulee toimia nykyistä laajemmin foorumina strategiselle arktiselle keskustelulle. Strategisella keskustelulla tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi alueen kansainvälisiä sopimuksia ja niiden mahdollisten sääntelyaukkojen ja päällekkäisyyksien identifiointia. Kolmanneksi, Suomi tukee Arktisen neuvoston pysyvän sihteeristön perustamista ja pysyvän rahoitusjärjestelmän luomista. Kumpikin näistä puuttuu tällä hetkellä, mikä vaikeuttaa neuvoston työn jatkuvuutta. Suomen neljäs tavoite on Arktisen neuvoston työn näkyvyyden lisääminen (Suomen arktinen strategia, Valtioneuvosto 2010).

Suomi ei ole Pohjoisen jäämeren rannikkovaltio. Ilman Jäämeren ranta-viivaa olemme viiden rannikkovaltion yhteistyön ulkopuolella. Sen takia Suomen vaikutusmahdollisuudet arktisen alueen luonnonvarojen käyttöön ja taloudelliseen kehitykseen ovat rajalliset. Arktisen neuvoston vahvistaminen on se vaihtoehto, joka Suomelle jää jos Suomi haluaa osallistua alueen kansainväliseen kehitykseen ja yhteistyöhön (Heininen & Numminen 2011).

Suomella on kuitenkin hyvä syy olla aktiivinen kansainvälisessä yhteistyössä ja sen uudistamisessa. Suomi oli Kanadan ohella johtavassa asemassa AEPS (*Arctic Environmental Protection Strategy*) –prosessissa, joka myöhemmin johti Arktisen neuvoston perustamiseen. Uusien haasteiden edessä on täysin johdonmukaista, että Suomi jatkaa aktiivisena arktisena toimijana ja ajaa muiden kuin rannikkovaltioiden asiaa.

Kansainvälisen yhteistyön tulevaisuus

Ilmastonmuutos muuttaa arktisen alueen luontoa aikaisemmin ja nopeammin kuin mitään muuta yhtä suurta luonnonympäristöä koko maapallolla. Arktisella alueella todistetaan nyt tapahtumakulkuja, joita voidaan viiveellä kokea muualla maailmassa. Vaikka arktinen alue ja sen muutos ovat ainutlaatuisia maailmassa, siellä vaikuttavat toimijat ja ratkaisumallit voivat tuoda näkökulmia siihen, millaisin keinoin eteen tulevia haasteita voidaan pyrkiä ratkaisemaan muuallakin.

Arktiksen tulevaisuuden kannalta ratkaisevaa on se, miten kansainvälinen yhteistyö siellä kehittyy. Ulkopuoliset paineet, kuten globalisaatio ja ilmastonmuutos, aiheuttavat tarpeen muuttaa yhteistyötä. Tämänhetkisen tilanteen valossa vaikuttaa siltä, että Arktinen neuvosto tulee olemaan arktisen alueen kansainvälisen yhteistyön foorumi myös tulevaisuudessa. Arktisen neuvoston mandaattia pyritään laajentamaan, mistä selkeä merkki on valmisteilla oleva meripelastussopimus.

Todennäköinen kehityskulku on myös se, että arktisella alueella voimassa olevia kansainvälisiä sopimuksia ja Arktisen neuvoston toimintaa tullaan täydentämään viiden rannikkovaltioiden välisillä neuvotteluilla. Tämä voi tapahtua joko ministeri- tai virkamiestasolla. Venäjän ja Norjan välinen Barentsin merirajan sopimus osoittaa, että rannikkovaltiot pystyvät sopimaan merirajoista kahdenkeskisillä sopimuksilla. Rannikkovaltioiden kannattaa sopia rajoista, koska rauhanomainen kehitys, valtioiden välinen yhteistyö ja selkeät rajat edesauttavat Pohjoisen jäämeren taloudellista hyödyntämistä. Samanaikaisesti yhteistyö lähettää signaalin muulle maailmalle siitä, että rannikkovaltiot aikovat hyötyä luonnonvaroista ja muista taloudellisista mahdollisuuksista mahdollisimman pitkälle keskenään. Sopimuksia voi siksi tulla lisää lähitulevaisuudessa.

Rannikkovaltioilla on tahto tehdä yhteistyötä Pohjoisella jäämerellä, mutta niiden kansalliset intressit ovat myös huomattavat. Venäjä ja Kanada ovat Jäämeren johtavat valtiot: niiden arktiset rantaviivat ovat pitkät ja niillä on siksi mahdollisuus hyödyntää huomattavia öljy-, kaasu- ja kalavaroja. Molemmat valtiot pyrkivät myös turvaamaan arktisia merireittejä aluevesikseen. Yhdysvallat on jättäytynyt Jäämeren tilanteessa yksin, mikä noudattelee sen kansainvälistä toimintatapaa yleisemminkin. Yhdysvallat on suurvalta, jonka toiminta herättää muissa valtioissa epävarmuutta tai luottamusta, asiayhteydestä riippuen. Tanskan ja sen itsehallinto Grönlanti sekä Norja ovat yhteistyöhaluisia pienempiä toimijoita, jotka pyrkivät hyviin naapurisuhteisiin luonnonvarojen käyttöönoton ohella.

Suomi ei ole Pohjoisen jäämeren rannikkovaltio eikä meillä siksi ole suoraa yhteyttä alueen kehitykseen. Suomessa on hyvä pohtia, voimme-ko hyötyä arktisista mahdollisuuksista taloudellisesti. Ennen kuin luonnonvaroja ja merireittejä voidaan alkaa hyödyntää, Jäämeren rannikolle tarvitaan satamia ja satamapalveluja. Meriliikennettä varten tarvitaan arktisia olosuhteita varten suunniteltuja aluksia ja jäänavigointiin koulutettua miehistöä. Jäämerellä ei ole olemassa kattavia radio- ja satelliittikommunikaatiojärjestelmiä tai reaaliaikaista jääolosuhteista tiedottamista. Meriväylien auki pitämiseen tullaan tarvitsemaan jäänmurtajia. Perinteisen arktisen teknologian ja osaamisen lisäksi Jäämerellä otetaan käyttöön uutta ympäristöteknologiaa, kuten laivojen päästöjen ja jätevesien vähentämiseen liittyvää osaamista, öljyntorjuntaa ja ympäristöriskien arviointia. Voimme Suomessa keskittyä perinteisen arktisen teknologian ja alueelle soveltuvan ympäristöteknologian ja -osaamisen kehittämiseen, markkinointiin ja myyntiin. Sitä varten saatamme tarvita yksinomaan arktisen viennin edistämiseen keskittyvän strategian.

Arktisen neuvoston toiminnan tukeminen on tämänhetkisen tilanteen valossa Suomelle paras mahdollisuus vaikuttaa alueen kansainväliseen yhteistyöhön. Aktiivinen yhteistyöhön osallistuminen kannattaa, koska arktinen alue ei rajoitu vain Pohjoiseen jäämereen. Arktiset alkuperäiskansat eivät ole yhtenäinen joukko, vaan niillä kaikilla on omat, alueelliset intressinsä. Suomen alkuperäiskansa, saamelaiset, tarvitsevat tukea voidakseen vaikuttaa asiaansa myös kansainvälisillä foorumeilla. Myös ILO 169-sopimuksen ratifiointi edistäisi huomattavasti saamelaisten asemaa

ja oikeuksia.⁷ Ilmastonmuutos vaikuttaa koko Pohjois-Suomen asukkaisiin ja luontoon. Sen vaikutuksia ei vielä tunneta tarpeeksi, mistä johtuen tutkimustietoa aiheesta tarvitaan paljon lisää. Arktinen neuvosto on tärkeä kansainvälinen foorumi edellä mainittujen, Suomelle keskeisten aiheiden käsittelemisessä. Siksi sen institutionaalista rakennetta ja työryhmien toimintaa kannattaa olla mukana aktiivisesti kehittämässä ja rahoittamassa.

Arktisen alueen kansainvälisen yhteistyö on muuttunut 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen aikana huomattavasti. Ympäristö- ja kestävä kehityksen teemojen rinnalle on ilmastonmuutoksen ja globalisaation mukana noussut talous- ja turvallisuuskysymyksiä, joita alueen valtiot, alkuperäiskansat ja muut toimijat pyrkivät kukin tavallaan ratkaisemaan. Arktisen alueen tulevaisuuden kannalta keskeistä on se, miten eri tahojen intressit ja nopeasti muuttuvan luonnonympäristön suojeleminen pystytään sovittamaan yhteen. Siinä tehtävässä alueen kansainvälinen yhteistyö ja sen vahvistaminen on tärkeää.

Lähteet:

ACIA (2005): *Arctic Climate Impact Assessment: scientific report*. Cambridge: Cambridge University Press.

The Arctic Council (2008a): *Permanent participants*. www.arctic-council.org/section/permanent_participants

The Arctic Council (2008b): *Working groups*. www.arctic-council.org/section/working_groups

Baev, Pavel (2010): "Russia's Arctic policy: Geopolitics, mercantilism and identity-building" *FIIA Briefing paper* 73.

Berkman, Paul and Oran Young (2009): "Governance and Environmental Change in the Arctic Ocean" *Science*, 339-340.

⁷ Aiheesta tarkemmin ks. Joonan luku tässä kirjassa.

Best, Aaron, Sandra Cavalieri, Mark Jariabka, Timo Koivurova, Michael Mehling and Erik J. Molenaar (2009): *Transatlantic Policy Options for Supporting Adaptations in the Marine Arctic: Summary for Policy Makers*. Arctic Transform Project, Brussels.

Borgerson, Scott (2008): Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming. *Foreign Affairs*, March/ April 2008.

Circumpolar Inuit Declaration on Sovereignty in the Arctic (2009). Adopted by the Inuit Circumpolar Council, April 2009. www.itk.ca/circumpolar-inuit-declaration-arctic-sovereignty

Dodds, Klaus (2010): “Flag planting and finger pointing: The Law of the Sea, the Arctic and the political geographies of the outer continental shelf.” *Political Geography*, Vol 29, Issue 2, 63-73.

Foreign Affairs and International Trade Canada (2010): *The ministerial level meeting in Chelsea, Canada on 29 March 2010, Chair’s summary*. www.international.gc.ca/polar-polaire/arctic-meeting_reunion-arctique-2010_summary_sommaire.aspx

Euroopan komissio (2008): *Arktinen alue ansaitsee Euroopan unionin huomion – ensimmäinen askel kohti arktista aluetta koskevaa EU:n politiikkaa*. www.europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1750&format=HTML&aged=0&language=FI&guiLanguage=en

Guardian (2009): *Opposition grows to Norway's Arctic oil search*. 20 March 2009. www.guardian.co.uk/environment/2009/mar/20/oil-exploration-polar-circle-norway

Heininen, Lassi & Lotta Numminen (2011): *Suomi arktisena maana ja Euroopan unionin jäsenvaltiona: miten Arktista neuvostoa vahvistetaan*. Arctic Finland. www.arcticfinland.wordpress.com/2011/03/14/suomi-arktisena-maana-ja-euroopan-unionin-jasenvaltiona-miten-arktista-neuvostoa-vahvistetaan/.

Heinämäki, Leena (2010): *The Right to Be a Part of Nature: Indigenous Peoples and the Environment*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Holm Olsen, Inuutq (2010): *EU, Greenland spar over arctic oil*. www.upi.com/Science_News/Resource-Wars/2010/10/18/EU-Greenland-spar-over-arctic-oil/UPI-27541287413912/

Ilulissat Declaration (2008): *Declaration signed between Canada, Denmark, Norway, Russia and the United States on the 28th May 2008*.
www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf

Jakobson, Linda (2010): "China prepares for an ice-free Arctic" *SIPRI Insights on Peace and Security*, No. 2010/2.

Johnston, Peter F. (2010): "Arctic Energy Resources and Global Energy" *Journal of Military and Strategic Studies*, Vol 12, Issue 2.

Kleist, Kuupik (2009): *Greenland as an Arctic window for Europe*.
www.eu.nanoq.gl/Emner/EuGI/~media/CF10597313C04F94920CD8ACE17EDEB3ashx

Koivurova, Timo & Erik J. Molenaar (2009): *International Governance and Regulation of the Marine Arctic. Overview and gap analysis*. WWF International Arctic Programme, Oslo, Norway.

Lindholt, Lars (2006): Arctic natural resources in a global perspective. Teoksesssa Solveig Glomsrød (ed.): *The Economy of the North*, Research Department of Statistics Norway.

Neumann, Thilo (2010): "Norway and Russia agree on Maritime Boundary in the Barents Sea" *The American Society of International Law* Vol 14, Issue 34.

Numminen, Lotta (2010): Sulavan Arktiksen avainkysymykset. *FIIA Briefing paper* 52. Helsinki: Ulkopoliittinen instituutti.

Nuttall, Mark, Fikret Berkes, Bruce Forbes, Gary Kofinas, Tatiana Vlassova and George Wenzel (2005): Hunting, Herding, Fishing and Gathering: indigenous peoples and renewable resource use in the Arctic. *ACIA Arctic Climate Impact Assessment*, Cambridge: Cambridge University Press, 660-702.

Näkkäljärvi, Klemetti (2010): *Arktisten parlamentaarikkojen kokouksesta*.
www.klemetti.blogspot.com/search?updated-max=2010-10-11T21%3A37%3A00%2B03%3A00&max-results=50

Sommerkorn, Martin & Neil Hamilton (eds.) (2008): *Arctic Climate Impact Science*. WWF International Arctic Programme, Oslo, Norway.

Statistics Greenland (2010): *Turismen i tal 2009*.
www.greenland.com/media/80786/turismen_i_tal_2009.pdf

The US Arctic Region Policy (2009). January 9, 2009.
www.georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2009/01/20090112-3.html

The U.S. Geological Survey (2008): *90 Billion Barrels of Oil and 1,670 Trillion Cubic Feet of Natural Gas Assessed in the Arctic*.
www.usgs.gov/newsroom/article.asp?ID=1980&from=rss_home

Valtioneuvosto (2010): *Suomen arktinen strategia*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2010.
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=63213&GUID={1F62D138-C785-4D4C-8EB7-531A7C23E5FA}>

WWF International Arctic Programme (2007): *Oil Spill Response Challenges in Arctic Waters*. Oslo, Norway.

ARKTISEN ALUEEN MUUTTUVA GEOPOLITIikka JA VALTIOIDEN ARKTISET/POHJOISET STRATEGIAT JA POLITIikat

Lassi Heininen

Maapallon pohjoisimpien alueiden geopoliittinen tila on vakaa ja rauhanomainen. Asiantila pohjaa alueen valtioiden, alkuperäiskansojen ja muiden alueellisten toimijoiden väliseen laajaan, alati tiivistyvään ja institutionaaliseen yhteistyöhön, joka ei ole enää vain funktionaalista, vaan myös menestyksellistä alueen rakentamista. 2010-luvulla maapallon pohjoisilla alueilla on meneillään merkittävä geopoliittinen, (geo)taloudellinen ja ympäristöllinen muutos ja murros. Muutos on niin merkittävä, että se indikoi kylmän sodan jälkeisen vaiheen päättymistä alueella. (ks. Heininen 2010)

Meneillään oleva muutos ja siihen sisältyvä epävarmuus sekä kasvava (globaali) kiinnostus pohjoisia alueita ja niiden potentiaalisesti rikkaita luonnonvaroja ja uusia meriväyliä sekä ilmastonmuutoksen ympäristövaikutuksia kohtaan ovat luoneet kasvavaa painetta alueen valtioita ja niiden suvereniteettia kohtaan. Vastaavasti tämä on nostanut alueen (rannikko)valtioissa huolen suvereniteetistaan, mikä näkyy pyrkimyksenä kansallisten taloudellisten ja muiden intressien vahvistamiseen joko yksin tai uudenlaisten *ad hoc* -liittoutumien kautta.

Arktisen alueen valtioiden geopoliittinen asema on muuttunut, ja muuttumassa, ja se on myös tiedostettu. Osa tätä muutosta on, että alueen valtiot ovat laatineet ja hyväksyneet oman kansallisen arktisen/pohjoisen strategian tai valtionpolitiikan keskeisine prioriteetteineen ja tavoitteineen; Ruotsi hyväksynee omansa keväällä 2011. Tämä jo itsessään kertoo, että arktisella alueella meneillään oleva muutos koskettaa olennaisesti myös alueen valtiota ja niiden asemaa.

Tässä kirjoituksessa kuvaan lyhyesti arktisen alueen valtioiden arktisten/pohjoisten strategioiden ja valtiopolitiikkojen prioriteetteja ja keskeisiä tavoitteita sekä vertaan niitä keskenään keskeisten indikaattorien avulla. Tarkastelen, mikä strategioissa on olennaista sekä kyseessä olevan valtion että alueen ja sen kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta. Lopuksi kuvailen lyhyesti miten strategiat huomioivat yhtäältä arktisen

alueen meneillään olevan moniulotteisen ympäristöllisen ja geopolitiittisen muutokseen, ja toisaalta globalisaation – vai huomioivatko niitä ol- lenkaan.

Kirjoitus pohjaa pitkälti laajaan inventaariooni ja vertailututkimukseeni arktisista strategioista ja politiikoista, jonka laadin talvella ja keväällä 2011⁸.

Arktisen alueen muuttuva geopolitiikka

Ensimmäinen merkittävä geopolitiittinen muutos arktisella alueella tapah- tui 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa, kun kylmän sodan aikaisesta vas- takkainasettelusta siirryttiin kansainväliseen, rajat ylittävään yhteistyö- hön. Muutos näkyi muiden muassa ympäristöheräämisenä ja ympäristö- politiikan nousuna, (pohjoismaisena) vallan hajauttamisena, uusien toi- mijoiden esiintulona ja uudenlaisena alueen rakentamisena, kuten esi- merkiksi Barentsin alue. Tämä merkitsi siirtymistä perinteisestä laaja- alaiseen turvallisuuteen (ravistelijana kaukokulkeutuvat ilman- ja veden- saasteet sekä ydinturvallisuus) ja klassisesta geopolitiikasta uuteen ja ihmiskeskeisempään geopolitiikkaan. Ei-valtiolliset toimijat murtautui- vat esiin, ja niiden sekä kansalaisyhteiskunnan asema vahvistui. 2000- luvun alun arktisen alueen kansainväliset suhteet ja geopolitiikka raken- tuivat seuraavan kolmen keskeisen teeman/trendin ympärille, jotka hyvin ilmentävät edellä mainittua geopolitiittista muutosta: alueen ei- valtiollisten toimijoiden välinen kasvava yhteistyö, hallitusten aloitteelli- suuteen perustuva alueenrakentaminen sekä alueen ja ulkopuolisen maa- ilman välinen suhde (ks. Heininen 2004).

Myös valtioiden asema ja rooli pohjoisilla alueilla muuttui tapahtuneen geopolitiittisen muutoksen sekä taloudellisen integraation ja globalisaation myötä. Kolonialistisesta politiikasta sekä klassisen geopolitiikan ja stra- tegisen sotilaspoliitiikan korostamisesta siirryttiin, tai ei-valtiollisten toi- mijoiden aktiivisuus pakotti siirtymään, hienovaraisempaan ja ihmislä- heisempään politiikkaan. Tämä näkyi ympäristönsuojelun korostamise-

⁸ Inventaarion ensimmäinen luonnos (Heininen 2011), johon Ruotsi ei sisälly, esiteltiin arktisen alueen parlamentaarikkojen pysyvälle komitealla helmi- kuussa 2011 Tromssassa. Inventaarion lopullinen versio valmistuu heti kun Ruotsi on julkistanut oman strategiansa/politiikkansa, mikä on luvattu tapah- tuvan keväällä 2011.

na, tiivistyneenä kansainvälisen yhteistyönä, alueen rakentamisena sekä alueen alkuperäiskansojen ja heidän tarpeittensa huomioimisena.

Pohjoiset alkuperäiskansat olivat alkaneet esittää vaatimuksia oikeudestaan maahan ja veteen jo vuosikymmeniä aikaisemmin osana kansallista heräämistä. Vaatimuksia vauhditettiin tempauksilla, kuten Alattion padon vastustaminen Norjassa. Myös merkittäviä sopimuksia itsemääräämisoikeudesta ja hallinnasta alkuperäiskansojen ja hallitusten välillä tehtiin jo kylmän sodan aikana, kuten Grönlannin *Home Rule* -hallituksen perustaminen. 1980-luvulla alkanut muutos nopeutti kehitystä ja alkuperäiskansojen esittämiin vaatimuksiin oikeudestaan maahan ja veteen vastattiin ja sopimuksia hallitusten kanssa solmittiin, kuten Nunavutin perustaminen Kanadassa. Tämä kaikki on yhteydessä vallan hajauttamiseen – se on osoittautunut pohjoiseksi menetystarinaksi (ks. Arctic Human Development Report 2004) – joka alkoi pohjoisilla alueilla jo toisen maailmansodan jälkeen, kuten pohjoismaisen demokratian ja hyvinvointivaltion rakentaminen. Tämä prosessi on keskeiseltä osaltaan heikentänyt valtiosuvereniteettia arktisella alueella, näin ainakin funktionalismin teorian valossa, mikä on osaltaan helpottanut 1980-luvulla alkaneen kansainvälisen yhteistyön rakentamista ja laajentamista koskemaan ei-valtiollisia toimijoita.

Ympäristösuojeluyhteistyöstä ja institutionalisoituneesta kansainvälisestä yhteistyöstä, mitä Arktinen neuvosto hyvin ilmentää, sekä kylmän sodan päättymisestä huolimatta arktisen alueen valtiot ovat säilyttäneet omat kansalliset, erityisesti taloudelliset, intressinsä omilla pohjoisilla alueillaan, ja ovat osin suunnanneet niitä koko alueelle. Eräillä alueen valtioilla, kuten Kanadalla ja Norjalla, on ollut omat arktiset asialistansa ja/tai politiikkansa siihen liittyvine tavoitteineen jo jonkun aikaa.

Tämä valtioiden vahva asema näkyy myös siinä, että alueen rannikkovaltioiden väliset (kylmän sodan aikaiset) merirajoja koskevat erimielisyydet ja kiistat ovat pääosin jääneet voimaan, kuten Kanadan ja Yhdysvaltain välinen kiista Beaufortinmerellä, Kanadan ja Tanskan kiista Hansin saaresta. Myös YK:n merioikeusyleissopimuksen (UNCLOS), joka astui voimaan 1990-luvun puolivälissä ja jonka alueen valtiot ovat ratifioineet (paitsi Yhdysvallat), soveltaminen Pohjoisen jäämeren mannerjalustassa olevien luonnonvarojen hyödyntämiseen sisältää potentiaalin uusiin jakokiistoihin ja luonnonvarakilpailun käynnistymiseen (esim. Koivurova and Molenaar 2010). Lisäksi kylmän sodan perintönä Venäjän ja Yhdys-

valtain välillä on erimielisyyttä sotilasstrategioista, kuten Yhdysvaltain kansallisesta ohjuspuolustusjärjestelmästä ja sen tutkien sijainnista.

Nämä kaikki ovat valtioiden välisiä kiistoja ja erimielisyyksiä. Alkuperäiskansojen ympäristöheräämisen ja ei-valtiotoimijoiden nousun myötä on myös syntynyt uusia ja epäsymmetrisiä ympäristökonflikteja, joissa yhdeksi osapuoleksi ovat tulleet liikkeet ydinsaasteita, valaan- ja hylkeenpyyntiä, öljynporausta ja vanhojen metsien hakkuita vastaan.

Tämä puhuu sen tulkin puolesta, että 2010-luvun arktisen alueen (geo)poliittista ja kansainvälispoliittista tilaa hämmentää, jos ei (vielä) hallitse, eräänlainen vastakkainasettelu tai dualismi: vakaa ja rauhanomainen kansainvälinen yhteistyö, joka pohjaa laajaan, institutionaaliin ja monenkeskiseen kansainväliseen yhteistyöhön vs. kasvava globaali kiinnostus maapallon pohjoisia alueita ja niiden rikkaita luonnonvaroja kohtaan.

Edellä sanottu tai maapallon pohjoisilla alueilla meneillään oleva muutos ei kuitenkaan tarkoita, että alueella vallitsisi hallitsematon luonnonvarakilpailu, tai että alueen valtioiden suvereniteetti olisi uhattuna. Alueella ei ole aseellisia eikä muitakaan konflikteja eikä hallitsematonta luonnonvarakilpailua. Ympäristöongelmia on kyetty ratkaisemaan enemmän tai vähemmän sopuisasti, kuten Inarin metsäkiista. Myös Norja ja Venäjä kykenivät ratkaisemaan yli 30-vuotisen kiistansa Barentsinmeren mannerjalustan jaosta vuonna 2010. Eli kyse ei ole niinkään uusista uhkakuvista, vaan enemmänkin alueeseen kohdistuvasta uudenlaisesta ja kasvavasta kansainvälisestä, tai oikeammin globaalista, mielenkiinnosta ja sen tuomista uusista haasteista.

2010-luvulle tultaessa alueen ja ulkopuolisen maailman välinen suhde korostuu entisestään yleisen globalisaation myötä, ja sen myötä, että globaali paine arktisia alueita ja niiden luonnonvaroja kohtaa kasvaa. Tämä uudenlainen piirre on osa meneillään olevaa moniulotteista muutosta, joka saapui hieman kuin varkain, sillä sitä ei osattu heti lukea oikein. Se on kuitenkin kiistaton⁹ ja monen tekijän summa, vaikkei kaikkia tekijöitä ei ole (vielä) tunnistettu. Muutosta ilmentävät yhtäältä tutut piirteet, kuten ilmastonmuutos ja muut globaalit ympäristöongelmat, alueen rikkaat

⁹ Esimerkiksi Kanadan ulkoministeri Cannon (2010) on kiteyttänyt tämän seuraavasti: ”The Arctic is beginning to experience significant change”.

luonnonvarat sekä alueen valtioiden huoli suvereniteetistaan ja pyrkimys kansallisten intressien toteuttamiseen pohjoisessa. Toisaalta sitä ilmentävät uudet piirteet, kuten globalisaatio ja globaalivirrat, optiot energiaturvallisuudesta ja uusista meriväylistä, alueen valtioiden uudelleen noussut huoli suvereniteetistaan sekä aluetta kohtaan suuntautuva kasvava maailmanlaajuinen kiinnostus.

Yleisesti ottaen arktisen alueen kaksi viimeaikaista geopolittista muutosta ovat melko lailla erilaisia (Heininen ja Palosaari 2010): Ensimmäinen koski ennen kaikkea aluetta itseään, kuten alueeseen kohdistuva ympäristönsuojelu ja ympäristönsuojeluyhteistyö sekä alueen ”rakentaminen” ja hahmottaminen ”erityisenä kansainvälisenä” alueena osoittavat. Toinen muutos koskee pitkälti alueen ja muun maapallon välistä suhdetta, mistä osoituksena ovat yhtäältä kasvava globaali kiinnostus ja energiaturvallisuus ja toisaalta alueen valtioiden kansallisten intressien ja valtiosuvereniteetin korostuminen.

Tämä jälkimmäinen osoittaa, että on olemassa myös kolmas näkökulma tai diskurssi, joka tulkitsee muuttuneen tilanteen niin, että arktisella alueella on tärkeä paikkansa maailmanpolitiikassa, ja sen strateginen merkitys on kasvussa (esim. Heininen 2005). Tämä tulkinta perustuu yhtäältä perinteisiin sotilas- ja muihin strategisiin syihin, kuten strategiset ydinsukellusveneet ja koko ydinasejärjestelmä, sekä taloudelliset intressit, kuten energiaturvallisuus ja valtiosuvereniteettiin. Toisaalta se perustuu kokonaisvaltaiseen ja konstruktivistiseen näkemykseen luonnon ja kulttuurin, tieteen ja tiedon, innovatiivisuuden sekä vakauden ja yhteistyön mallin kasvavasta merkityksestä maailmanpolitiikassa, mitä kaukokulkeutuvat ympäristöongelmat ja ilmastonmuutos sekä niiden tutkinta ilmentävät.

Valtioiden aseman ja roolin muutos

Arktisen alueen valtioiden geopolittinen asema on muuttunut ja muuttumassa. Erityisesti kasvava globaali kiinnostus arktista aluetta ja sen luonnonvaroja kohtaan yhdessä ilmastonmuutoksen kanssa on saanut alueen valtiot, erityisesti Pohjoisen jäämeren rannikkovaltiot, huolestumaan suvereniteetista ja korostamaan kansallisia intressejään. Tämä tuli selkeästi esille, jopa manifestoitui, kyseessä olevien rannikkovaltioiden ensimmäisessä ministerikokouksessa toukokuussa 2008 Ilulissatissa

Grönlannissa. Kokouksen loppujulistus (Ilulissat Declaration 2008) korostaa rauhanomaisen yhteistyön merkitystä ja sitä, että ei ole tarvetta uusille kokonaisvaltaisille kansainvälisille sopimuksille. Huolimatta kriitikistä, jota erityisesti Islanti on esittänyt (esim. Minister for Foreign Affairs 2010), jatkoa seurasi, kun Kanada kutsui koolle uuden ministerikokouksen Ottawan ulkopuolelle maaliskuussa 2010 rinnan G8-ulkoministerikokouksen kanssa.

Merkitseekö tämä uusi asetelma – viisi rannikkovaltiota (A5) vs. kahdeksan arktista valtiota (A8) – kylmän sodan jakolinjojen, kuten NATO-maat vs. Neuvostoliitto, kaltaista jakoa jää nähtäväksi. Vaikka kyseessä on sanottu olevan *ad hoc* -tyyppinen kokoontuminen, ja vaikka alueen valtiot korostavat Arktisen neuvoston ja yhteisen asialistan tärkeyttä, niin arktisen alueen monenkeskiseen institutionaaliseen yhteistyöhön on jo tullut (ensimmäinen) särö, ja vielä tilanteessa, jossa Arktinen neuvosto on muutenkin kriisissä. Tämä johtaa helposti siihen, että neuvoston merkitys ja ominaispaino vähenee ja se marginalisoituu (esim. Koivurova 2009; Heininen ja Numminen 2011).

2010-luvulle tultaessa valtioiden merkitys arktisella alueella ja sen politiikassa ei ole välttämättä vähentynyt, kuin ehkä väliaikaisesti, mutta enemmänkin se on muuttunut: valtio on edelleen tärkein, muttei enää ainoa, kansainvälinen toimija alueella. Alueen valtiot ovat tiiviisti mukana kansainvälisissä (poliittisissa, taloudellisissa ja muissa) yhteistyöjärjestöissä ja kansainvälisten sopimusten jäsenvaltioita, mikä takaa vahvan perustan alueen vakaudelle ja rauhanomaisuudelle. Alueen valtiot ovat kuitenkin niin vahvasti integroituneet maailmanpolitiikkaan ja globaali-talouteen. Edelleen keskinäisriippuvuudesta on tullut keskeinen tekijä, joka heijastuu vahvasti alueen dynamiikkaan ja alueelliseen kehitykseen.

Nykyisessä tilanteessa on uutta se, että ensi kertaa alueen kaikki valtiot ovat laatineet ja hyväksyneet, Ruotsi viimeisenä keväällä 2011, oman kansallisen arktisen/pohjoisen strategian tai politiikan keskeisine prioriteetteineen ja tavoitteineen. Tämän voidaan tulkita jo itsessään kertovan, että arktisella alueella meneillään oleva muutos on merkittävä, jopa niin merkittävä, että se indikoi kylmän sodan jälkeisen vaiheen päättymistä alueella.

Sitä ennen on syytä todeta, että myös Euroopan unioni, joka on ”sotkuisesti” linkittynyt arktiseen alueeseen, on herännyt arktisen alueen kasva-

vaan strategiseen merkitykseen ja on luomassa itselleen arktista strategiaa tai politiikkaa. EU-komission marraskuussa 2008 julkistettu tiedonanto oli tämän lähtölaukaus (Euroopan komissio 2008), minkä Eurooppa-neuvosto kokouksissaan seuraavana vuonna vahvisti. Tiedonannon mukaan EU:n kolme keskeistä politiikkatavoitetta alueella ovat 1) arktisen alueen ympäristön ja väestön, erityisesti alkuperäiskansojen, suojelu ilmastomuutoksen haasteita vastaan; 2) kestävä luonnonvarojen, kuten fossiilisten energiavarojen ja kalakantojen hyödyntäminen sekä matkailu ja kuljetus; ja 3) monenkeskisen hallintajärjestelmän luominen.

Alueen ulkopuolista valtioista, joilla on kasvavaa kiinnostusta aluetta kohtaan, voidaan mainita Britannia, Ranska ja Saksa Euroopasta sekä Etelä-Korea, Japani ja Kiina Aasiasta; Kiinalla sanotaan olevan oma, joskaan ei-julkinen, arktinen strategia.

Mitä nämä strategiat ja politiikat sitten paljastavat? Seuraavaksi esittelen lyhyesti (maittain aakkosjärjestyksessä) näiden arktisten strategioiden ja valtiopolitiikkojen prioriteetit ja keskeiset tavoitteet ja keskustelen niistä kunkin valtion sekä laajemmin koko alueen ja sen kansainvälisen yhteistyön näkökulmasta. Sen jälkeen vertaan strategioiden ja politiikkojen prioriteetteja ja keskeisiä tavoitteita keskenään käyttämällä välineenä keskeisiä indikaattoreita, joiksi olen valinnut seuraavat: 1) turvallisuus ml. puolustus ja laaja-alainen turvallisuus; 2) taloudellinen kehitys ml. luonnonvarojen hyödyntäminen ja infrastruktuuri; 3) kuljetus; 4) ympäristö ja ympäristönsuojelu; 5) luonnonvarahallinta ml. turvallisuus ja meripelastus; 6) ihmiset/alkuperäiskansat; 7) tiede ja korkeakoulutus; ja 8) kansainvälinen yhteistyö.

Lopuksi vedän yhteen, miten valtiot ovat strategioissaan ja politiikoissaan huomioineet arktisen alueen meneillään olevan moniulotteisen ympäristöllisen ja geopoliittisen muutoksen, ja mahdollisesti reagoineet siihen. Tarkastelen myös, miten globalisaatio on niissä mahdollisesti huomioitu.

Arktisten strategioiden ja valtiopolitiikkojen esittely

Kuten edellä on todettu, 2000-luvun alussa (tarkemmin vuosien 2008-2010 aikana) arktisen alueen valtiot - Islanti, Kanada, Ruotsi, Suomi, Tanska-Grönlanti, Venäjä ja Yhdysvallat; siis muut paitsi Ruotsi – laati-

vat ja hyväksyivät ensimmäistä kertaa oman kansallisen arktisen/pohjoisen strategian (tai luonnoksen), valtion politiikan tai muun kansallisen raportin prioriteetteineen ja keskeisine tavoitteineen. Esittelen seuraavassa näiden strategioiden/politiikkojen prioriteetit ja keskeiset tavoitteet sekä pohdin mikä kussakin niissä on olennaista ja mielenkiintoista – laajempi strategioiden/politiikkojen esittely löytyy em. vertailututkimuksestani.

Islanti

Syksyllä 2009 julkistetun Islannin ulkoasiainministeriön raportin ”Iceland in the High North” (Icelandic Ministry of Foreign Affairs 2009) kuusi keskeistä painotusta ovat 1) kansainvälinen yhteistyö, 2) kansainväliseen yhteistyöhön pohjaava turvallisuus, 3) luonnonvarojen kehittäminen ja ympäristönsuojelu, 4) kuljetus, 5) ihmiset ja kulttuurit, ja 6) kansainvälinen yhteistyö tutkimuksessa ja valvonnassa.

Olennaista ja kiinnostavaa raportissa on ensinnäkin se, että se korostaa kansainvälistä yhteistyötä (pohjoisessa) ja sen merkitystä. Islanti onkin ollut aktiivinen kansainvälisen, erityisesti monenkeskisen, pohjoisen/arktisen yhteistyön puolestapuhuja ja määrätietoisesti pyrkinyt kehittämään sitä. Tämä näkyy myös siinä, että raportissa korostetaan kansainvälisen yhteistyön merkitystä niin lähialueilla Pohjois-Euroopassa, erityisesti Grönlannin ja Färsaarten kanssa, ja Barentsin alueen puitteissa kuin Euroopan unionin kanssa sekä erityisesti Arktisen neuvoston puitteissa.

Toiseksi, edellä todettu näkökulma näkyy myös siinä, miten raportti korostaa kansainvälisen yhteistyön suurta merkitystä turvallisuuden lisääjänä, ja että laaja-alainen turvallisuus on keskeisesti huomioitu. Vastaavasti raportissa ei korosteta valtion suvereniteettia. Näin siitäkin huolimatta, että Yhdysvaltain lähdettyä Keflavikista Islannin turvallisuuspoliittinen asema muuttui melkoisesti, eikä korvaavia rakenteita ole (vielä) luotu.

Kolmanneksi, luonnonvarojen, erityisesti merellisten varojen ja uusiutuvien energiavarojen, hyödyntäminen ja edelleen kehittäminen on keskeisessä asemassa turvaamassa kansallisia intressejä. Tässä näkyy eräänlainen paluu ”takaisin perusasioihin”.

Neljänneksi, visio Islannin maantieteellisen ja geopolitiittisen aseman tuomasta hyödystä uusien globaalien meriväylien solmukohtana on vahvasti mukana raportissa. Mielenkiintoista ja perusteltua on se, että toisin kuin edellisessä ulkoministeriön raportissa ”North meets North” vuodelta 2005, nyt mukana ovat myös ilmailu ja ilmatiet.

Tähän liittyy olennaisesti se, että Islanti korostaa asemaansa sekä arktisena maana, ja ainoana, joka on kokonaan alueen sisällä, että (Pohjois-Atlantin) rannikkovaltiona. Tämä on vahva kannanotto sitä vastaan, että viidellä Jäämeren rannikkovaltiolla olisi muka legitimizeetti viimeaikaisille toimilleen ja kokouksilleen. Islannin kannanottojen mukaan sitä ei ole.

Lopuksi, yhteenvetona voidaan todeta, että Islannin raportti ei korosta valtiosuvereniteettia vaan kansainvälistä ja alueellista yhteistyötä.

Kanada

Kesällä 2009 julkistetun Kanadan pohjoisen strategian ”Our North, Our Heritage, Our Future” (Government of Canada 2008), ja sitä täydentävän Kanadan ulkopoliittikkaan keskittyvän julkilausuman ”Statement on Canada’s Arctic Foreign Policy” (Government of Canada 2010) neljä toisiinsa liittyvää prioriteettia ovat 1) Kanadan arktisen alueen suvereniteetin ylläpitäminen ja läsnäolon vahvistaminen, 2) sosiaalisen ja taloudellisen kehityksen edistäminen, 3) ympäristöllisen perinnön suojeleminen ja johtava rooli arktisessa tieteessä, ja 4) pohjoisen hallintajärjestelmän kehittäminen ja vallanhajautus.

Olennaista ja kiinnostavaa strategiassa on ensinnäkin se, että Kanada sekä määrittellään pohjoiseksi kansakunnaksi (”Northern nation”) että pohjoisuutta korostetaan osana kansallista identiteettiä. Ja edelleen, että tämän pohjoisuuden keskiöön nostetaan ihmiset, erityisesti inuiitit.

Toiseksi strategia korostaa valtion ”arktista” suvereniteettia, erityisesti (arktisilla) merialueilla, mitä on tarvetta vahvistaa lisäämällä sotilaallista läsnäoloa alueella. Tästä ja Yhdysvaltain kanssa olevista merirajakiistoista huolimatta strategia korostaa, että alueella ei ole konflikteja, eikä luonnonvarakilpaa, vaan kyse on erimielisyyksistä.

Kolmanneksi, taloudellisen kehityksen, erityisesti energia- ja muiden luonnonvarojen hyödyntämisen, merkitystä korostetaan. Kuitenkin niin, että mukaan otetaan alkuperäiskansat, eli taloudellinen kehitys halutaan sitoa alkuperäiskansojen omistajuuteen ja maa-oikeusneuvotteluihin. Neljänneksi, kansainvälisen polaarivuoden panostuksen myötä Kanada julistautuu arktisen tieteen globaaliksi johtajaksi, mikä konkretisoituu muiden muassa uuden tutkimusaseman perustamisena.

Viidenneksi, kansainvälisessä (arktisessa) yhteistyössä, joka kuitataan strategiassa lyhyesti mutta esitellään laajemmin julkilausumassa, korostetaan Arktisen neuvoston, jonka eräänlainen *primus motor* Kanada on ollut, suurta merkitystä. Esille tuodaan myös yhteistyö arktisten partnerien, erityisesti Yhdysvaltain ja muiden rannikkovaltioiden, kanssa.

Lopuksi, kotimaisesta kritiikistä huolimatta uusi strategia tulkitsee pohjoisen uudella koko kansakuntaa ja sen identiteettiä koskettavalla tavalla, mikä voidaan tulkita osoittavan, että hallituksella on visio.

Norja

Norja on edellä muita arktisen alueen valtioita strategioiden ja politiikkojen kehittämisessä, sillä maan hallitus on julkistanut jo kaksi versiota Norjan pohjoisesta strategiasta ”The Norwegian Government’s High North Strategy” (Norwegian Ministry of Foreign Affairs 2006 ja 2009): ensimmäinen joulukuussa 2006 ja toinen keuhväällä 2009 (ja jälkimmäistä on jo ehditty päivittämään). Koska versioilla on hieman eroavat prioriteetti-alueet listaan tässä vuoden 2009 version seitsemän strategista prioriteettialuetta, jotka ovat seuraavat: 1) kehittää tietoa ja tietoutta ilmastonmuutoksesta ja ympäristöstä pohjoisessa; 2) parantaa valvontaa, turvallisuutta ja hälytysjärjestelmiä pohjoisilla merillä; 3) tukea ja edistää (*off-shore*) öljyvarojen ja uusiutuvien merellisten luonnonvarojen keuhvää käyttöä; 4) tukea (*on-shore*) liike-elämän ja teollisuuden kehittämistä; 5) edelleen kehittää infrastruktuuria pohjoisessa; 6) jatkaa maan suvereniteetin ja rajat ylittävän yhteistyön vahvistamista; sekä 7) turvata alkuperäiskansojen kulttuurit ja elinkeinot.

Olennaista ja kiinnostavaa on ensinnäkin se, että strategia on todella laaja ja kokonaisvaltainen sisältäen sekä monia politiikan (strategisia) alueita että konkreettisia tavoitteita. Strategia sekä se, että sitä säännöllisesti

päivitetään, on johdonmukainen osoitus Norjan (erityisesti nykyhallituskoalition) kokonaisvaltaisesta pohjoisesta/arktista politiikasta, joka tarkoittaa ennen kaikkea politiikkaa Barentsin alueella ja Euroopan pohjoisessa. Alue on ikään kuin nostettu Norjan ulkopolitiikan ”huipulle”.

Toiseksi strategia on rakennettu pitkälti sen olettamuksen varaan, että 2010-luvun arktisen alueen / pohjoisen geopolitiikan yleinen lähtökohta vakaus ja rauhanomainen yhteistyö tulevat jatkumaan myös (lähi)tulevaisuudessa.

Tähän liittyy olennaisesti se huomio, että strategia, erityisesti vuoden 2006 versio, keskittyy pääosin laajentamaan ja vahvistamaan kahdenvälistä yhteistyötä Venäjän kanssa. Venäjän ja venäläisten mukaan ottaminen kaikkeen mahdolliseen yhteistyöhön, mikä ei ole sinällään uutta Barentsin euro-arktisen alueen perustamisen jälkeen, on jopa hämmäyttävän silmiinpistävää, sillä se menee yli pohjoismaalaisen ja eurooppalaisen yhteistyön. Tämä linja onkin jo korjannut ensimmäiset kypsät hedelmät, kuten Norjan ja Venäjän sopimus Barentsinmeren mannerjalustan jaosta vuonna 2010. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteikö valtiösuvereniteetti olisi vahvasti strategiassa läsnä, ja etteikö Norjan suvereniteettia ja läsnäoloa Huippuvuorilla ja Barentsinmeren alueella korostettaisi.

Neljänneksi, Norja panostaa merellisten (*off-shore*) luonnonvarojen, erityisesti öljyn ja maakaasun, hyödyntämiseen – *the High North “as a new petroleum province”* – ja pitkälti yhteistyössä Venäjän kanssa Barentsinmeren alueella. Norjaa voidaankin pitää pohjoisten fossiilisten luonnonvarojen etevimpänä ja aktiivisimpana hyödyntäjänä.

Viidenneksi, strategia kyllä korostaa sekä ympäristön huomioimista ja tiedon ja tutkimuksen merkitystä että alkuperäiskansojen kulttuurien ja elinkeinojen turvaamista. Nämä ovat kuitenkin alisteisia kahdelle em. mainitulle keskeiselle strategiselle prioriteetille, eli energiavarojen hyödyntämiselle ja yhteistyölle Venäjän kanssa.

Lopuksi, strategia on ennen kaikkea Norjan kokonaisvaltaisen arktisen politiikan manifesti, joka kohdistuu maantieteellisesti Barentsin alueelle ja Euroopan pohjoiseen ja keskittyy yhteistyöhön Venäjän kanssa.

Ruotsi

Ruotsilla ei ole toistaiseksi erityistä arktista tai pohjoista politiikkaa eikä strategiaa. Sellainen on kuitenkin luvattu laatia ja julkistaa kevään 2011 aikana, ei vähiten sen vuoksi, että Arktisen neuvoston puheenjohtajuus siirtyy Ruotsille toukokuussa 2011.

Vaikka Ruotsi on ennen kaikkea Itämeren alueen valtio, se on myös pohjoinen, jopa arktinen, maa, jossa saamelaiset elävät. Se on myös Arktisen neuvoston perustajavaltio. Maalla on siten monia intressejä vaalittavanaan pohjoisilla, arktisilla alueilla, kuten esimerkiksi tutkimuksessa ja luonnonvarojen hyödyntämisessä. Lisäksi Arktisen neuvoston vahvistaminen, merikuljetus pohjoisilla vesillä ja ilmastonmuutos ovat keskeisiä kysymyksiä Ruotsin arktisella asialistalla (esim. Bildt 2009).

Suomi

Kesällä 2010 julkistetussa arktisessa strategiassaan Suomi määrittelee seuraavat keskeiset tavoitteet neljän substanssisektorin puitteissa (Valtioneuvosto 2010): 1) ympäristö (hauras arktinen luonto) ja sen tutkimus ml. ilmastonmuutos, ympäristön saastuminen ja luonnon monimuotoisuus substanssialueina; 2) taloudellinen toiminta ja tietotaito ml. luonnonvarat ja niihin liittyvä osaaminen sekä tutkimus; 3) kuljetus ja infrastruktuuri ml. alueen liikennetoimintamahdollisuuksien parantaminen, liikennereittien kehittäminen ja arktisen merenkulun turvallisuuden yhdenmukaistaminen; ja 4) alkuperäiskansat ja heidän osallistumisensa asemaansa vaikuttavien asioiden käsittelyyn.

Koska strategia on ”toimeksiannon mukaisesti ulkosuhdepainotteinen” (*ibid*, 3), niin se sisältää lisäksi Suomen tavoitteet arktisen alueen kansainvälisessä yhteistyössä niin globaali- ja aluetasolla kuin kahdenvälisissä suhteissa.

Olennaista ja kiinnostavaa strategiassa on ensinnäkin, että strategia on laaja-alainen ja kunnianhimoinen, mikä on osin seurausta siitä, että strategiaa edelsi eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietintö aiheesta (Ulkoasiainvaliokunta 2009).

Toiseksi, vaikka strategiassa ei ole selkeitä prioriteetteja, niin se selkeästi priorisoi taloudellista toimintaa, erityisesti yhdistyneenä tietotaitoon. Tämä ei sinällään ole yllätys vaan vastaa pitkälti sekä Suomen pitkäaikaisia intressejä ja premissejä pohjoisessa että reflektoi liike-elämän toimijoiden ajattelua alueellisesta (taloudellisesta) kehityksestä. Loogisempaa ja rohkeampaa olisi ollut sisällyttää ympäristö ja taloudellinen toiminta saman sektorin sisään, kun kerran korostetaan ympäristöarvoja ja ilmastonmuutoksen merkitystä. Näin olisi sekä vältetty strategiassa oleva sisäinen ristiriita ympäristön saastumisen riskin ja taloudellisen toiminnan lisäämisen korostamisen välillä että mahdollistettu ympäristönsuojelun pysyminen keskeisenä ulkopoliittikan alueena.

Kolmanneksi, strategia määrittelee Suomen arktiseksi maaksi ja korostaa Suomea ”kansainvälisenä arktisena huippuosaajana”, ja sitä kautta koulutuksen, tutkimuksen, testauksen, teknologian ja tuotekehittelyn tärkeyttä korostetaan.

Neljänneksi, strategian mukaan on tärkeätä varmistaa, että ”Alkuperäiskansojen oikeudet ovat yksi Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopistealueista” (*ibid*, 17). Kansainvälisen työjärjestö, ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen 169 ratifiointia ei kuitenkaan mainita konkreettisena tavoitteena.

Viidenneksi, strategia korostaa arktisen alueen vakauden ja rauhanomaisuuden merkitystä, eikä lähde mukaan spekuloidaan mahdollisesta luonnonvarakilpailusta ja konflikteista. Päinvastoin korostetaan monenkeskisen kansainvälisen yhteistyön merkitystä ja Arktisen neuvoston asemaa ”ensisijaisena arktisia asioita käsittelevänä yhteistyöfoorumina” (*ibid*, 19). Neuvoston pyritään kehittämään kahdeksan valtion yhteistyörakenteena, jolla olisi nykyistä laajempi asialista ja mandaatti (ks. Halinen 2010). Kahdenvälisissä suhteissa keskeiseksi määritellään yhteistyö Norjan ja Venäjän kanssa.

Lopuksi, strategia yhtäältä mainitsee Euroopan unionin ”globaalina arktisena toimijana”, minkä vuoksi unioni halutaan saada Arktisen neuvoston tarkkailijajäseneksi. Toisaalta se korostaa Suomelle olevan tärkeää, että ”EU on tunnustanut arktisen alueen merkityksen” (*ibid*, 26).

Tanska - Grönlanti

Toukokuussa 2008 julkistetun Tanskan ja Grönlannin yhteisen strategialuonnoksen ”Arktis i en brydningstad: Forslag til strategi for aktiviteter i det arktiske område” (Namminersornerullutik Oqartussat and Udenrigsministeriet 2008) kaksiosainen tavoite on seuraava: 1) tukea ja vahvistaa Grönlannin kehitystä kohti laajempaa autonomia, ja 2) ylläpitää (Tanskan) kuningaskunnan asema keskeisenä toimijana Arktiksessa.

Olennaista ja kiinnostavaa strategialuonnoksessa on ensinnäkin, ja ennen kaikkea, se, että Tanska on tehnyt välttämättömyydestä hyveen, eli koska Tanska on arktisen alueen valtio vain Grönlannin kautta, niin Grönlanti otetaan mukaan arktisen strategian kehittämiseen. Strategialuonnos onkin ensimmäisiä yhteisiä tanskalais-grönlantilaisia interventioita koskien Arktista. Mikä on kiinnostavaa, niin se voidaan myös tulkita airuena ”poliittiselle maapalloistumiselle”, mikä on realiteetti, joka vaatii kokonaisvaltaista strategiaa erilaisten intressien huomioonottamiseksi¹⁰.

Tämä sekä vahvistaa Grönlannin juridis-hallinnollista ja poliittista asemaa että pitää koko kuningaskunnan Jäämeren rannikkovaltioina - Tanskasta arktisena valtiona on tullut ”Tanska-Grönlanti”. Tämä ei vielä tarkoita Grönlannin täyttä itsenäisyyttä, eikä se ole (vielä) valtio, vaan kesällä 2009 myönnetyn itsemääräämisoikeuden kautta Grönlannin juridinen asema on merkittävästi vahvistunut, mikä muuttaa myös koko arktisen alueen geopolitiikkaa.

Toiseksi, siitä huolimatta, että Yhdysvaltain ja Tanskan salainen puolustussopimus vuodelta 1951 (”The US-Danish Defence Agreement of 1951”) on ollut yksi pahimmista ”luurangoista” Tanskan ja Grönlannin välisissä suhteissa, strategia mainitsee sen välineenä ylläpitää Grönlannin näkyvää puolustusta ja säilyttää Yhdysvaltain Thulen tutka-asema, joka on vahvistettu tanskalais-grönlantilais-amerikkalaisella sopimuksella 2004. Kiinnostavaa on huomata kehitys, että myös Grönlannin *Home Rule* -hallituksella on entistä vahvempi rooli Yhdysvaltain kanssa käytävissä neuvotteluissa kuin ennen, eli joskaan ei vielä virallisesti.

¹⁰ ”The right to shoot a seal or whale has become an issue for international cooperation...” ”Political globalization” is a reality which ”requires a comprehensive strategy for effective representation of interests.” (Namminersornerullutik Oqartussat and Udenrigsministeriet 2008, 7)

Kolmanneksi, strategia korostaa (uusia) teollisia aktiviteetteja ja niiden edelleen kehittämistä, kuten kalastus, vesivoima, kaivostoiminta ja matkailu sekä öljynporaus. Jälkimmäinen yhdistetään kiinteästi ilmastonmuutokseen, mikä nähdään keskeisenä yhteiskunnallis ympäristöllisenä haasteena sekä yleisesti arktisella alueella että erityisesti Grönlannille.

Neljänneksi, strategialuonnos korostaa Ilulissatin ministerikokouksen ”Polar Sea Conference” ja sen julkilausuman merkitystä sekä viiden rannikkovaltion yhteisenä manööverinä että suhteessa YK:n merioikeusyleissopimukseen. Tanskan kuningaskunnan – mukaan lukien Grönlanti ja Fär-saaret – puheenjohtajuudesta (2009-2011) huolimatta Arktista neuvostoa arvostellaan kyvyttömyydestä näytellä keskeistä roolia kestävä kehityksen toteuttamisessa arktisella alueella.

Viidenneksi, Grönlannin ja Euroopan unionin keskinäissuhteiden vaikeasta historiasta huolimatta EU-komission tarkkailijajäsenyys Arktisessa neuvostossa nähdään positiivisena kehityksenä.

Lopuksi, strategialuonnos keskittyy ennen kaikkea Tanskan ja Grönlannin uudenlaiseen keskinäissuhteeseen, ja siten se onkin nähtävä Grönlannin itsemääräämisoikeuden manifestina.

Venäjä

Venäjän federaation syyskuussa 2008 julkistelun arktisen politiikan ”Fundamentals of State Policy of the Russian Federation in the Arctic in the Period up to 2020 and Beyond” (Rossiyskaya Gazeta 2009) strategiset prioriteetit ovat 1) turvata Venäjän aktiivinen osallistuminen pohjoisten merialueiden jaossa kunnioittaen kansainvälistä lakia; 2) luoda yhtenäinen arktinen etsintä- ja pelastusjärjestelmä; 3) vahvistaa kahdenvälisiä suhteita alueellisten rakenteiden, kuten Arktinen neuvosto, verkostossa; 4) edesauttaa Pohjoisen meritien ja trans-arktisten ilmäteiden tehokasta käyttöä; 5) panostaa kansainvälisiin, arktisiin foorumeihin EU:n ja Venäjän välisen kumppanuuden kautta; 6) määritellä rajavedoilla Pohjoisen jäämeren tila ja ylläpitää Venäjän läsnäoloa Huippuvuorilla; 7) parantaa valtion ohjausta arktisen alueen sosiaalistaloudellisessa kehityksessä, esimerkiksi tukemalla tieteellistä tutkimusta; 8) parantaa alkupäiskansojen elämänlaatua sekä heidän sosiaalistaloudellisia toimia; 9) kehittää arktista luonnonvarapohjaa edistyneen teknologian avulla; ja lopuksi 10)

modernisoida ja kehittää infrastruktuuria ja arktista liikennejärjestelmää Venäjän arktisilla alueilla.

Olennaista ja kiinnostavaa valtiopolitiikassa on ensinnäkin se, että pienen tauon jälkeen Venäjä on formuloinut, ja hyväksyttänyt presidentillä, federaation kokonaisvaltaisen politiikan arktisilla alueillaan, mikä on varmuuden vakuudeksi tarkoitus toteuttaa kolmessa eri vaiheessa. Tämä kaikki on varsin luonnollista ja tärkeätä, sillä Venäjä on maailman pohjoisen (ja kylmin) valtio, joka ei yksinkertaisesti voi välttää pohjoisuuttaan – se on Venäjän ”kohtalo”. Valtiolähtöisellä Venäjä on ikään kuin palannut kansainvälisen yhteistyön ja (geo)politiikan kartalle (johdavana) arktisena maana.

Toiseksi, julkistettu politiikka on hyvin pragmaattista. Se on koko federaatiota varten tarkoitettua ja siten kiinteästi yhdistetty muihin federaation politiikkoihin.

Kolmanneksi, edellisestä seuraa vaikeus tulkita, mitkä ovat politiikan todellisia strategisia prioriteetteja arktisella alueella. Toki niiksi voidaan tulkita muiden muassa kuljetus-, tiedonvälitys- ja rajanvalvontainfrastruktuurin rakentaminen, Venäjän kauppalaivaston vapaa pääsy Atlantilille (kuten Venäjän meridoktriini toteaa), pääsy hyödyntämään maan talousvyöhykkeen ja mannerjalustan luonnonvaroja, ja Pohjoisen meritien keskeinen rooli kestävä kehityksen toteuttamisessa. Ongelmana on kuitenkin eräänlainen runsauden pula, jonka syynä on paljolti se, että arktinen vyöhyke on määritelty Venäjän strategisten resurssien ydinalueeksi. Ehkä presidentti/pääministeri Putinin lokakuussa 2010 pitämän puheen (Putin 2010) kolme keskeistä prioriteettia auttavat hieman – ja ainakin lista on paljon lyhyempi – prioriteetit ovat 1) huippulaadukkaan ja miellyttävän elämän takaaminen alueen asukkaille; 2) taloudellisen kasvun, investointien sekä ajatusten ja innovaatioiden vaihtamisen tukeminen; ja 3) tieteelliseen ja luonnonsuojeluun pyrkivään infrastruktuuriin investointi.

Neljänneksi, valtiopolitiikka sekä sisältää sotilaallisen turvallisuuden, kuten tarvittavat sotilasoperaatiot, että määrittelee arktisen alueen rauhan ja yhteistyön vyöhykkeeksi.

Viidenneksi, vaikka arktinen alue määritellään kyseessä olevassa politiikassa suppeimmalla mahdollisella tavalla, eli että se koostuu Pohjoisesta

jäämerestä ja sen viidestä rannikkovaltiosta, niin olennaisina kansainvälisinä yhteistyön foorumeina mainitaan Arktinen neuvosto ja Barentsin neuvosto sekä EU:n ja Venäjän kumppanuus.

Lopuksi, Venäjän valtion politiikka arktisilla alueilla on nähtävä ennen kaikkea presidentti/pääministeri Putinin sisä- ja talouspolitiikan pragmaattisena jatkona taata taloudellinen ja poliittinen vakaus koko federaation alueella. Jos tämä myös vahvistaa Venäjää johtavana arktisena valtiona, mikä osaltaan vahvistaa Venäjän ulkopoliittikkaa, ja jopa pönkittää suurvalta-asemaa, sitä parempi.

Yhdysvallat

Yhdysvaltain tammikuussa 2009 julkistaman arktisen alueen politiikan ”National Security Presidential Directive/NSPD – 66” concerning an ”Arctic Region Policy” (The White House 2009) poliittiset tavoitteet / prioriteettialueet ovat seuraavat: 1) kansallinen/kotimaan turvallisuus, 2) kansainvälinen hallinta, 3) laajennetun mannerjalustan ja rajojen kysymykset, 4) kansainvälisen tiedeyhteistyön edistäminen, 5) merellinen kuljetus, 6) talous, erityisesti energia, ja 7) ympäristösuojelu ja luonnonvarojen konservointi.

Olennaista ja kiinnostavaa valtionpolitiikassa on ensinnäkin se, että se korostaa vahvasti kansallista turvallisuutta sekä yleisesti kotimaassa ja rajoilla että erityisesti merialueille, kuten ”merten vapaus”-vaatimus indikoi.

Toiseksi vaikka Yhdysvallat ei ratifioinut YK:n merioikeusyleissopimusta, niin julistettu politiikka kurkottaa mannerjalustalle maan talousvyöhykkeiden ulkopuolella. Samalla se korostaa kansainvälisen hallinnan merkitystä, erityisesti Arktisen neuvoston puitteissa.

Kolmanneksi, tieteellinen tutkimus on näkyvästi huomioitu osana kansallisten intressien toteuttamista. Myös kansainvälistä tiedeyhteistyötä korostetaan.

Neljänneksi, Yhdysvallat määrittelee itsensä (ensimmäistä kertaa) arktiseksi kansakunnaksi, jolla on monia ja erilaisia intressejä alueella. Myös ulkoministeri Hillary Clinton on korostanut arktista maan ulkopoliitiikan

uutena nousevana alueena ("the Arctic with 'a matrix of issues'") (Newsweek 2009/2010, 26-30).

Lopuksi, Yhdysvaltain arktista aluetta koskeva valtion politiikka voidaan tulkita vastauksena sekä alueen muuttuneeseen geopoliittiseen ja geoeconomiseen tilanteeseen yleisesti että erityisesti Venäjän retkikunnan sukellukseen Pohjoisnavan alle.

Strategioiden ja politiikkojen keskinäisvertailua

Seuraavaksi vertaan strategioiden ja valtiopolitiikkojen prioriteetteja ja keskeisiä tavoitteita keskenään käyttämällä avuksi seuraavia indikaattoreita: 1) suvereniteetti ja turvallisuus, 2) taloudellinen kehitys, 3) kuljetus, 4) ympäristö ja ympäristönsuojelu, 5) hallinta, 6) ihmiset/alkuperäiskansat, 7) tiede ja korkeakoulutus, ja 8) kansainvälinen yhteistyö. Lopuksi vedän lyhyesti yhteen, miten valtiot strategioissaan ja politiikoissaan ovat reagoineet meneillään olevaan muutokseen ja globalisaatioon.

Strategioiden ja politiikkojen vertailun aloitan kahdella lyhyellä listauksella. Ensimmäinen kuvaa sitä, miten kukin valtio määrittelee tai uudelleenmäärittelee tai rakentaa kuvaa itsensä pohjoisena tai arktisena maana/kansakuntana/valtana.

Islanti korostaa sitä, että se on ainoa maa, joka sijaitsee kokonaisuudessaan arktisen alueen sisällä ("The only country located entirely within the Arctic region");

Kanada on pohjoinen maa ("A Northern country"), ja pohjoisuus on keskeinen asia maan kansalliselle identiteetille ("The North is central to the Canadian national identity");

Norja on johtava kansakunta mitä tulee ympäristöpolitiikkaan sekä luonnon- ja kulttuuriarvojen vaalimiseen pohjoisilla alueilla ("as a steward of the natural and cultural heritage in the High North"). Pohjoisen merkityksestä koko maalle vallitsee kasvava yhteisymmärrys;

Suomi määrittelee itsensä (ehkä ensimmäistä kertaa virallisesti) arktiseksi maaksi (”an Arctic country”), joka on luonnollinen toimijana arktisella alueella;

Tanska-Grönlannin strategialuonnos korostaa, että Tanskan kuningaskunta on keskeinen toimija arktisella alueella;

Venäjän federaatio haluaa ylläpitää johtavan arktisen vallan roolia (”to maintain the role of a leading Arctic power”);

Yhdysvallat julistautuu arktiseksi kansakunnaksi (”An Arctic nation”).

Toinen lista kuvaa sitä, miten arktinen alue tai pohjoinen on määritelty kyseessä olevissa strategioissa ja politiikoissa.

Islanti on maa, joka “sijaitsee arktisessa periferiassa keskellä Pohjois-Atlanttia”;

Kanadalla on ”oma pohjoinen” (”Own North”), joka tarkoittaa ennen kaikkea ihmisiä (”Canada’s North is about people”);

Norja tukeutuu käsitteeseen, ’korkea pohjoinen’ (”the High North”), joka tarkoittaa enemmän tai vähemmän Barentsinmeren aluetta;

Suomi tyytyy toteamaan, että arktinen alue voidaan määritellä monilla eri kriteereillä, kuten esimerkiksi pohjoisella napapiirillä;

Tanska-Grönlanti lähtee siitä, että ”arktinen on viime vuosina tullut keskeiseksi alueeksi maailmankartalla”;

Venäjä määrittelee arktisen alueen melko suppeasti käsittävän lähinnä Pohjoisen jäämeren ja sen viisi rannikkovaltiota;

Yhdysvalloille arktinen on uusien ja nousevien asioiden matriisi (”a matrix of issues”).

Seuraavaksi vertaan strategioiden ja valtiopolitiikkojen prioriteetteja ja keskeisiä tavoitteita keskenään seuraavien indikaattorien mukaan, jotka olen edellä maininnut:

1) Suvereniteetti ja turvallisuus (ml. puolustus ja laaja-alainen turvallisuus):

Lyhyenä yhteenvetona voi todeta, että kaikki viisi rannikkovaltiota – Kanada, Norja, Tanska-Grönlanti, Venäjä ja Yhdysvallat – korostavat valtion suvereniteettia ja puolustusta. Eräät niistä, kuten Kanada ja Yhdysvallat, kokevat suvereniteettinsa uhattuna siinä määrin, että pyrkivät vahvistamaan sotilaallista läsnäoloaan, eli tämä on niiden strategioissa keskeisin prioriteetti.

Vastaavasti Islanti ja Suomi eivät korosta suvereniteettiaan pohjoisilla alueilla vaan korostavat, erityisesti Islanti, kansainvälisen (ja alueellisen) yhteistyön merkitystä sekä yleisesti että turvallisuuden lisääjänä.

2) Taloudellinen kehitys (ml. luonnonvarojen hyödyntäminen ja infrastruktuuri):

Lyhyesti voi todeta, että taloudellinen toiminta on prioriteetti tai keskeinen tavoite jokaisessa strategiassa ja politiikassa. Lisäksi useimmat maat, kuten esimerkiksi Norja ja Venäjä, korostavat alueellista kehitystä ja infrastruktuurin parantamista omilla pohjoisilla alueillaan.

3) Kuljetus (merikuljetus ja ilmailu):

Kuljetus, yleisemmin merikuljetus, on keskeinen prioriteetti Islannilla, Suomella, Venäjällä ja Yhdysvalloilla, josta Islanti ja Venäjä mainitsevan myös ilmailun.

4) Ympäristö ja ympäristönsuojelu:

Ympäristö on eksplisiittisesti mukana useimmissa strategioissa ja politiikoissa, paitsi Tanska-Grönlannin ja Venäjän. Joissakin strategioissa, kuten Suomen, se on mainittu prioriteettialana. Vastaavasti joissakin strategioissa, kuten Islannin, se on kiinteästi yhdistetty luonnonvarakehitykseen.

5) Luonnonvarahallinta (ml. meriturvallisuus ja -pelastus):

Luonnonvarahallinta on prioriteettien / keskeisten tavoitteiden joukossa kaikissa strategioissa. Lisäksi Islanti, Norja ja Venäjä mainitsevat meriturvallisuuden ja -pelastuksen.

6) Ihmiset/alkuperäiskansat:

Ihmiset, tarkoittaen useimmiten pohjoisia alkuperäiskansoja, on mainittu prioriteettina Islannin, Norjan, Suomen ja Venäjän strategioissa.

7) Tiede ja korkeakoulutus:

Tiede tai tieteellinen tutkimus on eksplisiittisesti mainittu kaikissa strategioissa ja politiikoissa prioriteettina tai keskeisenä tavoitteena. Islannin ja Norjan strategiat mainitsevat myös korkeakoulutuksen. Norja korostaa erityisesti tiedon (*knowledge*) merkitystä. Vastaavasti Suomi korostaa teknologiapohjaista kokemusta ja tietotaitoa.

8) Kansainvälinen yhteistyö:

Kansainvälinen yhteistyö yleisesti, ja erityisesti yhteistyö Arktisen neuvoston puitteissa, on eksplisiittisesti mainittu kaikissa strategioissa ja politiikoissa. Muita useimmiten mainittuja hallitustenvälisiä, joko globaaleja tai alueellisia, organisaatiota, sopimusjärjestelmiä tai muita yhteenliittymiä ovat YK:n merioikeusyleissopimus (UNCLOS) ja Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) sekä Barentsin euro-arktinen neuvosto ja EU:n pohjoinen ulottuvuus.

Edellä sanottu voidaan yhteenvetona kiteyttää kahteen taulukkoon avulla, jotka ovat artikkelin lopussa liitteenä: Niistä (taulukko 1) ensimmäinen kuvaa strategioiden ja politiikkojen prioriteetteja ja keskeisiä tavoitteita. Toinen (taulukko 2) listaa ne kansainväliset (hallitustenväliset ja alueelliset) järjestöt, foorumit ja sopimusjärjestelmät, jotka mainitaan strategioissa.

Lopuksi

Islannin raportti voidaan tulkita olevan Islannin selkeä vastaus arktisen alueen muuttuneeseen tilanteeseen. Kanadan strategia voidaan myös nähdä heijastuksena, jopa vastauksena, meneillään olevalle moniulotteiselle muutokselle arktisella alueella. Siitä kuitenkin puuttuu globaali ulottuvuus. Sen sijaan Norjan strategia on vähemmässä määrin vastaus koko arktisen alueen muutokseen, eikä siinä ole globaaliulottuvuutta mukana. Se onkin nähtävä ennen kaikkea Norjan kokonaisvaltaisen pohjoisen politiikan manifestina Barentsinmeren alueella.

Suomen arktisen strategian voidaan tulkita olevan reaktio arktisella alueella meneillään olevalle muutokselle. Se on myös niitä harvoja, jotka sisältävät globaaliulottuvuuden ja -näkökulman. Niin ikään Tanska-Grönlannin strategialuonnos sisältää globaaliulottuvuuden. Se voidaan jopa tulkita eräänlaisena airuena ”poliittiselle maapalloistumiselle”, mutta toki myös reaktiona arktisen alueen muutokselle.

Venäjän valtion arktinen politiikka tukee Venäjän kasvavia pyrkimyksiä Pohjoisen jäämeren alueella, kuten kesän 2007 tutkimusmatkaa Pohjoisnavan alle. Siten se voidaan tulkita heijastavan alueella meneillään olevaa muutosta. Niin ikään Yhdysvaltain valtion politiikka voidaan tulkita olevan reaktiota venäläisen retkikunnan sukellukseen Pohjoisnavalle.

2010-luvun muutoksessa olevan pohjoisen geopolitiikan voi kiteyttää joko niin, että kyse on kylmän sodan päättymisen aiheuttamasta ensimmäisestä geopoliittisesta muutoksesta, jossa kansainvälisen yhteistyön tuoman vakauden päälle on rakentunut uudenlaisen merkittävän muutoksen kerros. Tai kyse on jatkuvuudesta, jossa valtioiden hallitsema geopoliittinen tila ei vain jatku sopeutumalla kansainvälisen järjestelmän muutoksen, kuten se teki kylmän sodan päätyttyä, vaan yrittää uudelleen dominoida alueen geopolitiikkaa lyhyen, mutta nyt ohimenevän, yhteistyöeuforian ja alueenrakentamisen kauden jälkeen.

	Sover/ Sec	Econ/ Reg.dev	Trans- port	Envir	Gov/ Res	Peo/ Indi	Scien.
Canada	x/x	x/x		x	x		x
DK/Gr	x/x	x/x			x		
Finland	/x	x/x	x	x	x	/x	x
Iceland	/x	x	x	x	x/x	x	x
Norway	x/x	x/x		x	x/x	/x	x
Russia	x/	x/x	x		x/x	/x	x
USA	x/	x	x	x	x		x
EU		x		x	x	x	x

Taulukko 1. Priorities / Priority Areas, Objectives or Highlights of the Arctic Strategies / Policies

Sover = Sovereignty and defence

Sec = Comprehensive (human / environmental) security

Econ = Economic development including utilization of natural resources and energy

Reg.develop = Regional development and infrastructure

Transport = Sea transportation and aviation

Envir = Environment and environmental protection

Gov = Governance and management

Res = Rescue and safety

Peo = Peoples (in general)

Indi = Indigenous peoples

Scien = Scientific research and cooperation, and knowledge

Can	Den/Gr	Fin	Ice
AC + A5 ICC UNs UNCLOS UNFCCC IMO NATO NORAD OSCE EFTA	AC + A5 UNs UNCLOS IPA-forum NATO EU ND Nordic	AC UNs UNCLOS ILO IMO EU ND NCMs BEAC	AC IASC IASSA Uarctic+NRF IMO NAMMCO NASCO NAFO NEAFC EU? ND Nordic BEAC CBSS

Nor	Rus	US	EU
AC IMO NEAFC ND Nordic BEAC	AC EU BEAC	AC UNs UNCLOS UNFCCC	AC UNC IMO IWC NEA EEA ND BEA

Taulukko 2. Intergovernmental and other international organizations and bodies mentioned in the Arctic strategies and state policies

Taulukon 2 lyhenteet

AC = The Arctic Council

A8 = the eight arctic states

A5 = the five littoral states

BEAC = The Barents Euro-Arctic Council

CBSS = The Council of Baltic Sea States

IASC = International Arctic Science Committee

ICC = The Inuit Circumpolar Council

ILO = The International Labour Organization

NAFO = The North-West Atlantic Fisheries Organization

NAMMCO = The North Atlantic Marine Mammal Commission

NASCO = The North Atlantic Salmon Conservation Organization

NCM = The Nordic Council of Ministers

ND = the EU's Northern Dimension

NEAFC = The North East Atlantic Fisheries Commission

NORAD = The North American Aerospace Defence Command

NRF = The Northern Research Forum

UArctic = the University of the Arctic

UNCLOS = The United Nation's Convention of the Law of the Sea

UNFCCC = The United Nation's Framework Convention on Climate Change

Lähteet:

Arctic Human Development Report, AHDR 2004. Akureyri: Stefansson Arctic Institute, Reykjavik, Iceland.

Bildt, Carl (2009): Remarks by the Minister for Foreign Affairs of Sweden, Carl Bildt, at the 6th Session of the Arctic Council in Tromsö on 29 April 2009. Ministry for Foreign Affairs, 2009-04-29 UTKAST. (mimeo)

Cannon, Lawrence (2010): "Address by Minister Cannon at Launch of *Statement on Canada's Arctic Foreign Policy*". No. 2010/57. Ottawa, Ontario, August 20, 2010.

Euroopan komissio (2008): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region*. Brussels, 20.11.2008, COM(2008) 763, final.
http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf

Government of Canada (2009): "Canada's NORTHERN STRATEGY Our North, Our Heritage, Our Future". Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Me'tis and Non-Status Indians, Ottawa, 2009.

Government of Canada (2010): "Statement on Canada's Arctic Foreign Policy – Exercising Sovereignty and Promoting Canada's NORTHERN STRATEGY Abroad".

Heininen, Lassi (2011): "Arctic Strategies & Policies: Inventory & Comparative Study". The Northern Research Forum and The University of Lapland. DRAFT February 2011.

Heininen, Lassi (2010): "Pohjoiset alueet muutoksessa – geopoliittinen näkökulma". *Politiikka* 52(1), 5-19.

Heininen, Lassi (2005): "Impacts of Globalization, and the Circumpolar North in World Politics". *Polar Geography* 29(2) (April-June): 91-102. Issue: Challenges of Globalization for the North.

Heininen, Lassi (2004): "Circumpolar International Relations and Geopolitics". In: *AHDR (Arctic Human Development Report) 2004*. Akureyri: Stefansson Arctic Institute, Reykjavik, Iceland. p. 207-225.

Heininen, Lassi & Numminen, Lotta (2011): "Suomi arktisena maana ja Euroopan unionin jäsenvaltiona: miten Arktista neuvostoa vahvistetaan". In: *Arcticfinland* 13/03/2011 www.arcticfinland.fi.

Heininen, Lassi & Palosaari, Teemu (2010): "Arktisen alueen toinen tuleminen: yhteistyötä vai kilpajuoksua?" *Kosmopolis* 40(3), 35-49.

Icelandic Ministry of Foreign Affairs (2009): "Iceland in the High North". September 2009.

Ilulissat Declaration (2008): *Declaration signed between Canada, Denmark, Norway, Russia and the United States on the 28th May 2008*.
www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf

Koivurova, Timo (2009): "Limits and Possibilities of the Arctic Council in a Rapidly Changing Scene of Arctic Governance." *Polar Record* online article (Received September 9).

Koivurova, Timo & Molenaar, E.J. (2010): *International Governance and Regulation of the Marine Arctic. A Proposal for a Legally Binding Instrument*. Oslo: The WWF International Arctic Programme.

Minister for Foreign Affairs (2010): An executive summary of the report of Össur Skarphedínsson, Minister for Foreign Affairs to Althingi, the Parliament of Iceland on 14 May 2010. (mimeo)

Namminersornerullutik Oqartussat and Udenrigsministeriet (2008): Arktis I en brydningstid: Forslag til strategi for aktiviteter I det arktiske område. Maj 2008. (mimeo)

Newsweek (2009/2010): "Hillary Clinton – Henry Kissinger" by Jon Meacham, 26-30. Dec. 28, 2009/Jan. 4, 2010.

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2009): "The Norwegian Government's High North Strategy".

Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2006): "The Norwegian Government's High North Strategy".

Putin, Vladimir (2010): Prime Minister Vladimir Putin speaks at the international forum "The Arctic: Territory of Dialogue" in September 23, 2010. RIA Novosti, News, September 23, 2010.
<http://www.arctic.ru/print/467> - 7.10.2010

Rossiyskaya Gazeta (2009): “The Fundamentals of State Policy of the Russian Federation in the Arctic in the Period till 2020 and beyond”. Adopted by the President of the Russian Federation D. Medvedev, September 18, 2008. Promulgated: March 30, 2009, publication of the official governmental newspaper “Rossiyskaya Gazeta” (translated from Russian).

Ulkoasiainvaliokunta (2009): “Ulkoasiainvaliokunnan mietintö – Suomi ja arktiset alueet”. UaVM 12/2009 vp.

Valtioneuvosto (2010): *Suomen arktinen strategia*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2010.
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=63213&GUID={1F62D138-C785-4D4C-8EB7-531A7C23E5FA}>

The White House (2009): National Security Presidential Directive 66
Homeland Security Presidential Directive 25. The White House, Office of the Press Secretary, January 12, 2009. (mimeo)

ARKTISET ALUEET JA SUOMI: KANSAINVÄLISEN OIKEUDEN NÄKÖKULMA

Timo Koivurova

Ilmastonmuutos sulattaa arktista aluetta nopealla tahdilla. Kansainvälisen oikeuden kannalta suurin muutos liittyy Arktisen jäämeren jääpeitteen sulamiseen – jääpeitteen vetäytymiseen ja sen ohenemiseen. Ennusteet jääpeitteen sulamisesta ovat radikalisoituneet sitä mukaa kun empiiristä tietoa on saatu jääpeitteen reagoimisesta ilmaston lämpenemiseen. Kun Arktisen neuvoston teettämä – ja vuonna 2004 julkaistu – laaja ilmastomuutosselvitys ACIA (ACIA 2004) ennusti, että Arktinen jäämeri on jäävapaa kesäaikana vuosisadan loppuun mennessä, uudemmat ennusteet tarkistavat tämän ennusteen jopa aikaväliin 2015-2030. Tämä ero on selitettävissä pitkälti sillä, että aivan viime vuosien empiiriset havainnot jääpeitteen muutoksen nopeudesta ovat ylittäneet kaikki tietokoneilla simuloitujen ennusteet.

Jääpeitteen vetäytyminen mahdollistaa myös alueen taloudellisen hyödyntämisen. Eniten julkisuutta ovat saaneet öljy- ja kaasuvarojen hyödyntäminen ja merenkulku. Monenlaisia arvioita on esitetty, miten suuri osa maailman löytämättömistä öljy- ja kaasuvaroista sijaitsee arktisella alueella; varmaa lienee se, että alueella on paljon potentiaalia. Arktisen alueen sulaminen ja kylmän ilmanalan laivanrakennusteknologian kehittyminen yhdessä luovat mahdollisuuden lyhentää merenkulkureittejä maailman suurten kauppakeskusten välillä. Lisäksi kalavarannot todennäköisesti siirtyvät lämpenevän meriveden takia kauemmaksi pohjoiseen, joka aiheuttaa muutoksia kalastusteollisuudessa sekä -politiikassa. Myös turismin ennustetaan lisääntyvän valtavasti arktisilla merialueilla.

Tässä artikkelissa on tarkoitus pohtia, mitä kansainvälisoikeudellisia muutoksia jääpeitteen vetäytyminen todennäköisesti aiheuttaa. Toinen tavoite on tutkia, aiheuttavatko nämä ilmastomuutoksen aiheuttamat muutokset tarpeita tarkistaa sitä, miten aluetta tulisi hallinnoida. Ennen kaikkea tarkastelen tätä kehitystä taloudellisen kehityksen kannalta, koska todisteita alueen konfliktierhkyydestä on aivan liian vähän. Joidenkin tutkijoiden mielestä ilmastomuutoksen aiheuttamat muutokset ovat ajaneet alueen valtiot geopoliittisen taisteluun, joka saattaa eskaloitua jopa sotilaalliseksi konfliktiksi. (Borgerson 2008; Howard 2009). Tiedo-

tusvälineet ovat nostaneet esiin skenaarion, että jääpeitteen avautumisen mahdollistama kilpailu resursseista on jo nyt eskaloitunut kilpajuoksuksi siitä, kuka alueen valtioista saisi vallattua isoimman osan Arktisen jäämeren pohjaa (Guardian 2010). Tämä on tällä hetkellä vahvasti liioiteltu näkökulma, ottaen huomioon, että alueen valtiot ovat noudattaneet YK:n merioikeusyleissopimusta ja kansainvälistä merioikeutta tutkiessaan, missä niiden mannerjalustan ulkoraja sijaitsee. Kyseessä on siis pitkälti väärinymmärrys siitä, mitä valtiot ovat tekemässä kartoittaessaan mannerjalustansa ulkorajan sijaintia.

Hyvin lyhyessä ajassa keskustelu siitä, minkälaisella hallintamekanismilla arktista aluetta tulisi hallinnoida on muuttunut radikaalisti. Ylipäänsä kysymys arktisesta kokonaisvaltaisesta sopimuksesta on siirtynyt erittäin lyhyessä ajassa akateemisesta aiheesta ensin kansalaisjärjestöjen asialistalle ja aivan kahden viime vuoden aikana myös asiaksi, johon valtiotoimijat ja EU ovat ottaneet kantaa. Mielenkiintoista on myös se, että kaikkein voimakkaimmat näkemykset ovat tulleet kansanedustuslaitoksista tai niiden välisistä järjestöistä. Euroopan parlamentti on ajanut jopa Etelämannersopimuksen Madridin lisäpöytäkirjan tapaista kokonaisvaltaista kansainvälistä sopimusta arktiselle alueelle (Euroopan parlamentti 2008) kun taas Yhdysvaltain kongressi (sekä edustajainhuone että senaatti) teki esityksen kansainvälisen arktisen kalastussopimuksen neuvottelemisesta (Yhdysvaltain kongressi 2007). Pohjoismaiden neuvosto on myös pitänyt esillä ajatusta jonkunlaisesta arktisesta kansainvälisestä sopimuksesta ja sen tarpeesta. Näin nopea kehitys on mielenkiintoista, koska suuri osa Arktista jäämerta on kuitenkin vielä jään peitossa. Tällä hetkellä on menossa ikään kuin esineuvotteluvaihe siitä, miten arktista aluetta tulisi hallinnoida. Pohdin tässä kirjoituksessa myös sitä, mikä Suomen rooli tässä nopeassa poliittisessa kehityksessä voisi olla.

Öljy- ja kaasuvarojen hyödyntäminen

Alueella ei ole käynnissä – ainakaan tällä hetkellä – mitään taistelua luonnonvarojen vaan valtiot ovat noudattaneet merioikeusyleissopimusta mannerjalustojensa ulkorajan määrittämiseksi. Venäjä teki jo 2001 – itse asiassa ensimmäisenä rantavaltiona maailmassa – esityksen YK:n mannerjalustatoimikunnalle (Commission on the Limits of Continental Shelf, CLCS) siitä, missä sen mannerjalusta ulkoraja sijaitsee. YK:n merioikeusyleissopimuksen jäsenvaltiot ovat velvollisia 10:n vuoden sisällä jäse-

neksi tulostaan tieteellisesti perustelemaan YK:n toimikunnalle (joka koostuu 21:stä tieteellisestä asiantuntijasta) missä niiden mannerjalustan ulkorajat sijaitsevat artiklan 76 pohjalta. YK:n toimikunta tutkii jokaisen esityksen ja antaa suosituksen valtiolle, miten sen tulisi ulkorajansa määrittellä lainsäädännössään. Vaikka näitä YK:n toimikunnan suosituksia kutsutaankin suosituksiksi, niillä on oikeudellista merkitystä, koska rantavaltion mannerjalustan ulkorajat tulevat lopullisiksi ja sitoviksi vasta kun ne on tehty YK:n toimikunnan suositusten mukaisesti. Tämä tarkoittaa sitä, että ulkorajat, jotka on määritetty vastoin YK:n toimikunnan suositusta, eivät tule lopullisiksi ja sitoviksi toisiin YK:n merioikeusyleissopimuksen jäsenvaltioihin nähden.

Venäjän vuonna 2001 tekemä esitys YK:n toimikunnalle palautettiin seuraavana vuonna toimikunnan toimesta takaisin Venäjälle lisätietojen hankkimista varten juuri Arktisen jäämeren osalta (CLCS 2002). Siitä lähtien Venäjä on tehnyt lisätutkimuksia Jäämerellä. Vuonna 2007 tapahtunut Venäjän lipun upottaminen pohjoisnavan alle Lomonosovin harjanteeseen liittyi näiden tutkimusten tekoon, eikä Venäjä ole väittänyt, että lipun pystyttämällä olisi mitään kansainvälisoikeudellista merkitystä. Venäjän esitystä YK:n toimikunnalle odotetaan lähitulevaisuudessa. Norja teki esityksen YK:n toimikunnalle 2006 ja se on saanut lopulliset suositukset toimikunnalta. Islanti jätti esityksensä YK:n toimikunnalle 29. huhtikuuta 2009.

Koska Kanada tuli merioikeusyleissopimuksen jäseneksi 2003 ja Tanska 2004, niiden määräajat esityksen tekemiselle YK:n toimikunnalle ovat 2013 ja 2014 Tällä hetkellä molemmat valtiot tekevät intensiivistä tutkimustyötä ja myös yhteistyötä tämän valtavan määrän tieteellistä tietoa keräämiseksi. USA ei ole merioikeusyleissopimuksen jäsenvaltio, vaikka sekä Clintonin että Bushin hallinnot yrittivät saada USA:n kongressin senaatin hyväksymään sopimukseen liittymisen (USA ei voi ratifioida sopimusta, kun se ei ole sitä allekirjoittanut, mutta se voi tulla jäseneksi liittymällä siihen). Toisaalta, USA on julkisesti todennut, että suuri osa YK:n merioikeusyleissopimusta kodifioi kansainvälistä tapaoikeutta, joka tarkoittaa sitä, että nämä säännöt sitovat kaikkia maailman valtioita oikeudellisesti (siis myös Yhdysvaltoja). Myös Yhdysvallat kartoittaa mannerjalustan ulkorajaa, vaikka se ei voi tehdä esitystä YK:n toimikunnalle (kun se ei ole merioikeusyleissopimuksen jäsen). Kun mannerjalustojen ulkorajat on arktisilla merialueilla saatu määritettyä, loppuosa on ns. syvänmerenpohjaa, joka on ihmiskunnan yhteistä perintöä ja jota hal-

linnoi Kansainvälinen merenpohjajärjestö ISBA. Tällä hetkellä arvioidaan, että vain pieni osa Arktisen jäämeren pohjaa jää syvänmerenpohjaksi, koska suurin osa Jäämeren pohjaa on arktisten rantavaltioiden mannerjalustaa (Proelß A. ja Müller T 2008). Tämä johtuu siitä, että YK:n merioikeusyleissopimuksen artikla 76 mahdollistaa monia eri tapoja määrittää mannerjalustan ulkoraja eli valtiot voivat ikään kuin valita niille suotuisimman tavan määritellä tämä ulkoraja.

Merenkulku ja kalastus

Kansainvälinen merioikeus (joka siis sitoo oikeudellisesti kaikkia maailman valtioita) ja YK:n merioikeusyleissopimus (joka sitoo oikeudellisesti niitä valtioita, jotka ovat sopimuksen osapuolia) suojelevat merenkulun vapautta. Tämä on erittäin keskeinen asia muistaa, jos ja kun merenkulku Jäämerellä lisääntyy. Jopa aluemerellä – joka on merialue 12 meripeninkulmaa rannasta (tarkemmin sanottuna 12 meripeninkulmaa perusviivoista mitattuna) – kaikkien maailman valtioiden kauppalaivastoilla on viattoman kauttakulun oikeus. Periaatteessa tämä tarkoittaa, että kansainvälinen kauppamerenkulku voi käyttää lähes kaikkia arktisia merialueita; vain sisäiset aluevedet ovat merialueita, jonne pääsemiseen tarvitaan rantavaltion lupa. Toisaalta, kansainvälinen merioikeus ja YK:n merioikeusyleissopimus takaavat rantavaltiolle oikeuden käyttää suorien perusviivojen menetelmää, jos rannikko on mutkikas ja rikkonainen. Esimerkiksi Norjan rannikko on rikkonainen ja täten Norja on voinut vetää suoria viivoja uloimpien saartensa ja vuonojen kärkien välillä, alistaen täten suuriakin merialueita sisäisiksi aluevesikseen. Paljon kiistanalaisempi on ollut Kanadan ja Venäjän menetelmä sisällyttää luoteisväylä ja koillisväylä sisäisiksi aluevesikseen. Venäjä toteutti tämän käyttämällä suorien perusviivojen menetelmää mutta Kanada määritteli koko arktisen saaristonsa (ml. saarien väliset merialueet) historialliseksi suvereeniksi alueeksi. Vaikka monet valtiot ovat katsoneet nämä menetelmät kansainvälisen merioikeuden ja merioikeusyleissopimuksen vastaisiksi, ne ovat kuitenkin realiteetteja tällä hetkellä. Lisäksi YK:n merioikeusyleissopimus mahdollistaa arktisille valtioille laajemman toimivallan jääpeitteisillä merialueilla. Artiklan 234 mukaan:

Rantavaltioilla on oikeus laatia ja panna täytäntöön kaikkiin osapuoliin yhtäläisesti sovellettavia lakeja ja määräyksiä aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäisemiseksi, vähen-

tämiseksi ja valvomiseksi talousvyöhykkeen rajojen sisäpuolella olevilla jään peittämällä alueilla, joilla erityisen ankara ilmasto ja niitä suurimman osan vuotta peittävä jää aiheuttavat haittaa tai poikkeuksellista vaaraa merenkululle ja joilla meriympäristön pilaantuminen voisi johtaa siihen, että luonnon tasapaino häiriintyy huomattavasti tai järkkyy peruuttamattomasti. Laeissa ja määräyksissä tulee ottaa asianmukaisesti huomioon merenkulun tarpeet sekä meriympäristön suojeleminen ja säilyttäminen tarkimpien käytettävissä olevien tutkimustietojen perusteella.

Toisaalta, tämän artiklan mahdollistama laajennettu rantavaltion toimivalta merenkulun kontrollissa heikentyy sitä mukaa kuin Jäämeri sulaa.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että jos ja kun Jäämeri on kokonaisuudessaan jäävapaa, kansainvälinen kauppamerenkulku voi käyttää aluetta hyvin laajasti (siitäkin huolimatta, että Kanada ja Venäjä todennäköisesti pitävät kiinni suorien perusviivojen menetelmästä). Tämä ei välttämättä ole arktisille rantavaltioille mieluinen skenaario, koska meriliikenteen tuomat riskit lisääntyisivät eri Jäämeren alueilla valtavasti.

Kalastusoikeudet ovat rajoitetummat kuin merenkulun oikeudet. Rantavaltioilla on yksinomainen suvereeni oikeus hyväksikäyttää talousvyöhykkeensä (200 meripeninkulmaa perusviivoista) kalavarantoja. Toisaalta, talousvyöhykkeen ulkopuolella aavalla merellä kaikkien maailman valtioiden kalastuslaivastot ovat oikeutettuja kalastamaan. Tämä tarkoittaisi myös varsin suurta osaa Arktisesta jäämerestä, jonka keskiosa on aavaa merta. Kaikki arktiset rantavaltiot ja Arktisen neuvoston jäsenvaltiot ovat jäseniä YK:n laajasti vaeltavien kalakantojen säilyttämistä koskevassa sopimuksessa. Tämä sopimus periaatteessa velvoittaa rantavaltiot ja aavalla merellä kalastavat valtiot neuvottelemaan alueellisen kalastuksenhallintajärjestön tai -järjestelyn, jos esim. ”näiden kalakantojen osalta kehitellään uutta kalastusta”.

Arktisen politiikan dynamiikkaa

Viiden arktisen rantavaltion (USA, Kanada, Venäjä, Tanska (Grönlanti) ja Norja) kokous toukokuussa 2008 Ilulissatissa Grönlannissa käynnisti

jonkinasteisen tunnusteluvaiheen siinä, miten arktista aluetta tulisi hallinnoida. Viisi rantavaltiota määrittelivät Arktisen jäämeren riskialueeksi ja itsensä sen vastuullisiksi huoltajiksi (*stewards*). Ne kuitenkin Ilulissatin julistuksessaan totesivat, että uutta kaikenkattavaa arktista kansainvälistä sopimusta ei tarvita (Ilulissat Declaration 2008). Toisaalta, rantavaltiot ilmoittivat olevansa valmiita sektoripohjaisiin sääntelytoimiin jo tässä vaiheessa ja tekivät kunnianhimoisen yhteisen toimintasuunnitelman monella eri politiikan alueella. Rantavaltiot myös ilmaisivat julistuksessaan, että Arktinen neuvosto on yksi foorumeista, joissa ne toteuttavat yhteistä politiikkaansa. Se, että viisi rantavaltiota toteavat Arktisen neuvoston olevan vain yksi kansainvälisistä foorumeista, jossa ne harjoittavat yhteistä viiden rantavaltion politiikkaa, ja että ne tekivät yhteisen toimintasuunnitelman, johtavat väistämättä ajattelemaan, että uusi arktisen yhteistyön muoto on syntynyt. Tätä tulkintaa tukee se, että rantavaltiot järjestivät toisen kokouksensa Kanadassa 2010.

Ilulissatin kokous sysäsi monet eri toimijat voimistamaan arktista politiikkaansa. Ensinnäkin, tämä kokous aiheutti kitkaa Arktisessa neuvostossa, koska kolmea Arktisen neuvoston jäsenvaltiota ei kutsuttu (Suomi, Ruotsi ja Islanti) kokoukseen. Erityisesti Islanti ilmaisi tästä tyytymättömyytensä Arktisen neuvoston korkeiden virkamiesten (*Senior Arctic Officials*, SAO) kokouksissa (Narvikin SAO-kokous 2007). Toiseksi, alueen alkuperäiskansat, joilla on ainutlaatuinen asema Arktisessa neuvostossa pysyvinä tarkkailijoina (*permanent participants*), ilmaisivat tyytymättömyytensä, ettei niitä kutsuttu tähän kokoukseen. Kaikkein voimakkaimmin asiaan reagoi inuittien (eskimot) kansainvälinen kattojärjestö Inuit Circumpolar Council, joka edustaa 155 000 inuittia neljässä eri maassa (Tanska/Grönlanti, Kanada, USA/Alaska, ja Chukotka/Venäjä). Ne ilmaisivat Arktisen neuvoston ministerikokouksen yhteydessä tehdyssä julistuksessa tyytymättömyytensä siihen, että alueen valtiot määrittelivät itsensä alueen suvereniteetin ja suvereenien oikeuksien haltijoiksi ja ne katsoivat, että suvereniteetti tulee ymmärtää uudella tavalla nykymaailmassa. Inuittien mielestä niillä on kansainvälisen oikeuden takaama itsemääräämisoikeus, ja niiden pitkäaikainen asuminen tietyllä alueella on perustana myös valtioiden suvereniteetille. Tämä pitää erityisen hyvin paikkansa Kanadan arktisessa saaristossa, jonka saarten välisiä merivesiä Kanada pitää historiallisina vesinään osin sen takia, että inuitit ovat käyttäneet niitä niin pitkään. Inuitit vaativat, että jos uusia hallintamekanismeja aletaan suunnittelemaan, inuittien asema tulee

ottaa huomioon lähes samanvertaisena valtiotoimijoiden kanssa. Inuittien julistuksessa todettiin muun muassa että:

4.1. At the first Inuit Leaders' Summit, 6-7 November 2008, in Kuujuaq, Nunavik, Canada, Inuit leaders from Greenland, Canada and Alaska gathered to address Arctic sovereignty. On 7 November, International Inuit Day, we expressed unity in our concerns over Arctic sovereignty deliberations, examined the options for addressing these concerns, and strongly committed to developing a formal declaration on Arctic sovereignty. We also noted that the 2008 Ilulissat Declaration on Arctic sovereignty by ministers representing the five coastal Arctic states did not go far enough in affirming the rights Inuit have gained through international law, land claims and self-government processes.

4.2 The conduct of international relations in the Arctic and the resolution of international disputes in the Arctic are not the sole preserve of Arctic states or other states; they are also within the purview of the Arctic's indigenous peoples. The development of international institutions in the Arctic, such as multi-level governance systems and indigenous peoples' organizations, must transcend Arctic states' agendas on sovereignty and sovereign rights and the traditional monopoly claimed by states in the area of foreign affairs.

4.3 Issues of sovereignty and sovereign rights in the Arctic have become inextricably linked to issues of self-determination in the Arctic. Inuit and Arctic states must, therefore, work together closely and constructively to chart the future of the Arctic (Inuittien julistus suvereniteetista 2009).

Ilulissatin kokous aiheutti myös EU:n arktisen politiikan voimistumisen. Euroopan parlamentti pyysi syksyllä 2008 Euroopan komissiota tutkimaan mahdollisuutta aloittaa sopimusneuvottelut Etelämannersopimuksen Madridin lisäpöytäkirjan tarjoaman mallin pohjalta tai ainakin tähtäämään sopimukseen, joka kattaisi Arktisen jäämeren aavan meren osan. Euroopan komissio ei lähtenyt arktisessa tiedonannossaan marraskuun lopussa 2008 tutkimaan näitä sopimusvaihtoehtoja vaan ilmoitti, että tällä hetkellä YK:n merioikeusyleissopimus, muut sopimukset ja

Arktinen neuvosto ovat riittäviä alueen hallinnoimiseksi. Toisaalta, komissio oli tiedonannossaan kriittinen nykyistä arktista hallintajärjestelmää kohtaan, sanoen sen olevan hajanainen ja sisältävän sääntelyaukkoja. Komissio myös totesi, että alueelta puuttuu elin, joka voisi linjata arktisen politiikan suuntaa. Se ilmoitti myös, että yhtenä toimintamahdollisuutena on:

Assess the effectiveness of Arctic-relevant multilateral agreements to determine whether additional initiatives or measures are needed. Closely follow the processes of maritime delimitation and of the establishment of the outer limits of the continental shelves to assess their impacts on EU interests. Explore the possibility of establishing new, multi-sector frameworks for integrated ecosystem management. This could include the establishment of a network of marine protected areas, navigational measures and rules for ensuring the sustainable exploitation of minerals (Euroopan komissio 2008).

Johtopäätöksenä voidaan sanoa, että kaikki alueen vakiintuneet toimijat (eli Arktisen neuvoston jäsenvaltiot ja sen pysyvät osallistujat) sekä Euroopan komissio hyväksyvät sen, että YK:n merioikeusyleissopimus, muut alueella periaatteessa voimassa olevat sopimukset ja Arktinen neuvosto ovat riittäviä (tällä hetkellä) alueen muutoksen hallitsemiseksi.

Voidaan kuitenkin kysyä, miten nopeasti tämä konsensus murtuu kun jään sulaminen etenee. On muistettava, että nykyinen keskeisten valtiotoimijoiden ja EU:n keskustelu syntyi hyvin nopeasti parin vuoden aikana tilanteessa, jossa kuitenkin suuri osa Jäämerta on jään peitossa. Kun otetaan huomioon, että suurin osa tieteenharjoittajista katsoo, että Jäämeren sulaminen on käytännössä jo peruuttamaton prosessi ja että kyse on ainoastaan siitä, koska tämä tapahtuu ja missä mitassa (miten pitkä on jäätön aika, kuinka paljon jäätä on talviaikaan), voidaan myös olettaa, että kaikkien toimijoiden tulee olla valmiita nopeaankin muutokseen alueen hallintojärjestelyissä. Euroopan komissio jo ilmoitti, että *“The EU should promote broad dialogue and negotiated solutions and not support arrangements which exclude any of the Arctic EU Member States or Arctic EEA EFTA countries”*.

Yksi skenaario on, että syntyy eräänlainen arktinen ”sisäkehän” yhteistyö, josta EU ja Suomi ovat ulkona (Koivurova 2008). Tämä siitäkin

huolimatta, että kaikki Arktisen neuvoston pysyvät tarkkailijajäsenet ovat EU:n jäsenvaltioita ja jos Islannista tulee EU:n jäsen, puolet Arktisen neuvoston jäsenistä on EU:n jäseniä (ja Norja ETA-sopimuksen jäsen ja täten sidottu suureen osaan EU lainsäädäntöä).

Tämä johtuu siitä, että Grönlanti ei ole osa EU:ta ja Grönlannin inuitit ovat vastikään neuvotelleet itselleen erittäin suuren itsehallinnon (joka tulee hyvin lähelle itsenäisen valtion toimintavapauksia) ja mahdollisuuden tulla itsenäiseksi kun resurssit siihen ovat olemassa. Grönlanti on siis jo nyt varsin suurelta osin itsenäinen toimija ja saattaa lähitulevaisuudessa olla täysin itsenäinen valtio (eikä se ole osa EU:ta). Sama pätee Norjan pohjoisimpaan alueeseen huippuvuoriin. Huippuvuorten oikeudellinen asema on säännelty vuoden 1920 Huippuvuori-sopimuksella, eikä siihen sovellettu ETA-sopimus, eli sekin on EU:n ulkopuolella. Vaikka Norjalla on muodollinen suvereniteetti alueella, muiden sopimusvaltioiden kansalaisilla ja yrityksillä on samanlaiset oikeudet kuin esimerkiksi norjalaisilla yrityksillä harjoittaa liiketoimintaa huippuvuorilla.

Ainoa selkeä peruste arktiselle oikeudelliselle kansainväliselle sopimukselle löytyy merioikeusyleissopimuksen artikloista 122 ja 123:

122 artikla Määritelmä

Tässä yleissopimuksessa "suljettu tai puolisoljettu merialue" tarkoittaa lahtea, allasta tai merta, jota ympäröi kaksi tai useampia valtioita ja jota yhdistää kapeikko toiseen merialueeseen tai valtamereen tai joka muodostuu kokonaan tai pääasiassa kahden tai useamman rantavaltion aluemerestä ja talousvyöhykkeestä.

123 artikla

Suljettuihin tai puolisoljettuihin merialueisiin rajautuvien valtioiden yhteistyö

Suljettuihin tai puolisoljettuihin merialueisiin rajautuvien valtioiden tulee toimia yhteistyössä käyttäessään tämän yleissopimuksen mukaisia oikeuksiaan ja täyttäessään sen mukaisia velvollisuuksiaan. Tätä varten ne pyrkivät suoraan tai asianomaisten alueellisten järjestöjen välityksellä:

- a) koordinoimaan meren elollisten luonnonvarojen hoitoa, säilyttämistä, tutkimusta ja hyödyntämistä;
- b) koordinoimaan meriympäristön suojeluun ja säilyttämiseen liittyvien oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa täytäntöönpanoa;
- c) koordinoimaan tieteellisiä tutkimustavoitteitaan ja toteuttamaan, milloin se on tarkoituksenmukaista, yhteisiä tutkimusohjelmia alueella;
- d) kutsumaan, milloin se on tarkoituksenmukaista, muita asiasta kiinnostuneita valtioita tai kansainvälisiä järjestöjä yhteistyöhön kanssaan tämän artiklan määräysten edistämiseksi.

Jos voidaan katsoa, että Arktinen jäämeri on puolisoljettu merialue (ja tästä asiasta kansainvälisen oikeuden harjoittajat ovat montaa mieltä), artikla 123 kannustaa merialueen rantavaltioita meren elollisten luonnonvarojen hallinnointiin, meriympäristön suojeluun ja tieteelliseen yhteistyöhön. Toisaalta on huomattava, että artikla ei anna rantavaltioille enempää toimivaltuuksia tämän yhteistyön toteuttamiseksi.

Tärkeää on kuitenkin huomata, että riski tämän tyyppisen yhteistyön alkamiseksi on todellinen. Arktiset rantavaltiot voisivat hyvinkin määritellä Arktisen jäämeren puolisoljetuksi merialueeksi ja tehdä keskinäisen kansainvälisen sopimuksen alueen hallinnoimiseksi. Jos näin tapahtuisi, sekä EU että Suomi olisivat ainakin aluksi ulkona yhteistyöstä. Voidaan ajatella, että Arktinen neuvosto jatkaisi toimintaansa vielä tämän tyyppisen keskitetyn yhteistyön alkaessa. Todennäköistä kuitenkin on, että viiden rantavaltion yhteistyö vaatisi sen verran paljon resursseja, ettei niitä enää Arktisen neuvoston toimintaan liikene. Pidemmällä aikavälillä alueen ulkopuolisten valtioiden asema joudutaan jollain tavoin ratkaisemaan, koska niillä on kansainvälisen merioikeuden takaamia oikeuksia arktisilla merillä. Jo nyt alueen ulkopuoliset valtiot ovat aktivoituneet arktisessa politiikassa. Kiina, Euroopan Unioni, Italia ja Etelä-Korea ovat hakeneet pysyvän tarkkailijan asemaa Arktisessa neuvostossa jo olemassa olevien kuuden pysyvän valtio tarkkailijan lisäksi (jotka kaikki ovat EU:n jäsenvaltioita). Lisäksi kiinnostuksensa Arktisen neuvoston toimintaan ovat ilmaisseet Japani, Intia ja Brasilia.

Mitä Suomi voi tehdä?

Miksi Suomen tulisi aktivoitua arktisessa politiikassaan? Vaikuttaahan siltä, että vakiintuneet arktiset toimijat ja Euroopan komissio katsovat, että kansainvälinen merioikeus, YK:n merioikeusyleissopimus, voimassaolevat sopimukset alueella ja Arktinen neuvosto mahdollistavat alueen kestävä hallinnan.

On huomattava, että kansainvälinen merioikeus ja YK:n merioikeusyleissopimus tarjoavat vain yleiset puitteet toiminnalle kaikilla merialueilla. Arktinen neuvosto ei ole elin, joka voisi säännellä sitovasti ja valvoa toimintaa alueella. Se pystyy ohjeistamaan suositustenomaisesti toimintaa alueella mutta enemmän se on vielä tällä hetkellä kansainvälisen poliittinen keskustelufoorumi ja tieteellisen tiedon sponsorioija (Koi-vurova ja VanderZwaag 2007). Kun arktinen merijää sulaa, arktisilla rantavaltioilla kasvavat intressit säännellä taloudellista toimintaa, joka tällä hetkellä ei alueelle vielä pääse jääolojen takia. Tämä voi johtaa syvenevään yhteistyöhön viiden arktisen rantavaltion kesken, josta Suomi ja EU olisivat ulkona. Tämä olisi Suomen kannalta valitettavaa, koska Suomi ei pääsisi vaikuttamaan siihen, mikä nähdään arktisena alueena ja mitkä ovat tärkeitä asioita, joihin yhteistyössä tulisi vaikuttaa. Suomelle olisi tärkeää säilyttää Arktinen neuvosto keskeisenä toimijana, koska Suomella on siinä täysivaltaisen jäsenen asema. Mutta Arktinen neuvosto ei ole kansainvälinen järjestö; se on *soft law* -elin, joka voidaan kansainvälisen oikeuden näkökulmasta korvata kansainvälisellä sopimuksella (koska sitä ei ole perustettu kansainvälisellä sopimuksella). Merijään sulaminen takaa sen, että Arktisen neuvoston asema tullaan kyseenalaistamaan entistä voimakkaammin ellei se pysty muuttumaan, koska neuvosto ei voi säännellä alueelle pääsyä odottelevia taloudellisia toimintoja.

Mitä Suomi sitten voi tehdä? On muistettava, että Suomi muistetaan koko arktisen alueen hallitustenvälisen yhteistyön aloittajana, koska Suomen toimesta neuvoteltiin Arktinen ympäristönsuojelustrategia (Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS) ja aloitettiin ns. Rovaniemi-prosessi (tunnettiin tällä nimellä, koska AEPS allekirjoitettiin Rovaniemellä 1991 kahdeksan valtion kesken). Vaikka tämä korvautuikin Kanadan aloitteella Arktisesta neuvostosta 1996, AEPS toimi myös Arktisen neuvoston pohjana; käytännössä AEPS yhteistyölle annettiin vain uusi

nimi. Rahoitus oli edelleen *ad hoc* -perusteista, kumpakaan yhteistyötä ei saatu kirjattua kansainväliseen oikeudellisesti sitovaan sopimukseen, eikä kummallakaan ollut/ole pysyvää sihteeristöä (Tromssaan on perustettu sihteeristö skandinaavisen puheenjohtajistokauden ajaksi eli ajaksi jolloin Norja, Tanska ja Ruotsi ovat Arktisen Neuvoston puheenjohtajia). Toki joitain muutoksia on tapahtunut, esim. se, että alueen alkuperäiskansat saivat virallisen pysyvän osallistujan aseman Arktisessa neuvostossa ja että kestävästä kehityksestä tuli ympäristönsuojeluyhteistyön lisäksi toinen yhteistyön osa-alue.

Suomella ei ole pelkästään mainetta arktisen hallitustenvälisen yhteistyön aloittajana, vaan sillä on myös ainutlaatuinen poliittis-oikeudellinen asema tehdä uusia aloitteita arktisen yhteistyön kehittämiseksi (verrattaessa muihin Arktisen neuvoston jäsenvaltioihin). Suomi on EU:n jäsen, sillä on läheinen yhteys Venäjään, hyvät suhteet muihin Pohjoismaihin (mm. Pohjoismaisten yhteistyömuotojen kautta) ja läheiset välit Yhdysvaltoihin ja Kanadaan. Jos joku valtio voisi tehdä aloitteita Arktisen neuvoston jäntevöittämiseksi, se olisi juuri Suomi. EU:n arktinen politiikka on vielä lapsenkengissään eikä komissiota hyväksytty viime ministerineuvostossa huhtikuun lopussa 2009 vielä edes tarkkailijaksi (jäsenvaltioilla on siis täysi oikeus toimia juuri Arktisella alueella), joskin sen Arktinen profiili terävöityy koko ajan.

Suomi voisi tehdä – sitten kun aika on sille kypsä – aloitteen Arktisen neuvoston muuttamisesta kunnianhimoisemmaksi yhteistyön muodoksi kansainvälisellä puitesopimuksella (Koivurova 2008). Puitesopimus tarkoittaa kansainvälisoikeudellisesti sitovaa sopimusta, joka sääntelee lähinnä yhteistyön yleiset tavoitteet ja periaatteet sekä perustaa sopimusinstituutiot; puitesopimuksella ei säännellä toimintaa yksityiskohtaisesti. Koska arktiset valtiot ovat toimineet Arktisen neuvoston puitteissa jo yli 10 vuotta (ja melkein 20 vuotta Rovaniemi yhteistyössä) voitaisiin puitesopimuksella nykyisenlainen yhteistyö formalisoida. Tämä myös varmistaisi, että yhteistyö päästäisiin aloittamaan pian, niin, ettei aikaa hukattaisi kunnianhimoisemman sopimuksen neuvotteluihin. Puitesopimukseen kirjattaisiin myös mahdollisuus myöhemmin neuvotella lämpöyhteyksistä, joilla yhteistyön kunnianhimotasoa voitaisiin syventää kun tarve tälle olisi. Jossain vaiheessa arktisen merijään sulamista pitäisi ottaa esiin myös muiden valtioiden asema Arktisessa neuvostossa siitä yksinkertaisesta syystä, että mitä pidemmälle merijää sulaa, sitä enemmän näiden valtioiden laivoilla ja laivastoilla on mahdollisuus käyttää

kansainväliseen merioikeuteen ja YK:n merioikeusyleissopimukseen kirjattuja oikeuksiaan.

Ajamalla Arktisen neuvoston aseman vahvistamista, Suomi voisi ”sementoida” oman paikkansa Arktisessa politiikassa eikä jäisi ulos yhteistyön sisäpiiristä. Varmistamalla paikkansa uudessa Arktisessa neuvostossa, Suomi pääsisi määrittämään mitä asioita yhteistyössä nostettaisiin esiin ja miten arktinen alue määritettäisiin; varsinkin siten, että yhteistyö ei olisi pelkkää arktista meriyhteistyötä. Suomen strategiana voi myös olla usko siihen, että Arktinen neuvosto tulee säilymään pääasiallisena arktisena yhteistyöelimenä. Näinkin voi käydä, mutta mielestäni se on pidemmällä aikavälillä epätodennäköistä. Jo nyt, vaikka merijää edelleen peittää valtavan alueen Arktista jäämerta, on yksi osa arktisista toimijoista puolustamassa vanhoja toimintamalleja ja toiset ajamassa niiden korvaamista – aika, joka yleensä edeltää muutoksia yhteistyön muodoissa ja hallintorakenteiden korvautumisessa.

Suomen arktinen politiikka on itse asiassa aivan viime aikoina jännevöitynyt hyvin lyhyessä ajassa uuden strategian siivittämänä (Valtioneuvosto 2010; Heininen 2010). Suomi on jälleen ottamassa paikkaansa Arktisten aloitteiden tekijänä, kuten esittämällä arktisen huippukokouksen järjestämistä (Halinen 2010). Näyttää siltä, että Suomessa ja muissa maissa on ymmärretty Arktisen neuvoston tärkeys ja erilaisia esityksiä sen vahvistamiseksi esitetään kiihtyvällä vauhdilla. Jossain vaiheessa joudutaan pohtimaan myös arktisen yhteistyön oikeudellisen perustan muuttamista. Pehmeät yhteistyön mallit pystyvät toimimaan vain tiettyyn rajaan asti. Niillä ikään kuin testataan, ovatko toimijat valmiita siirtymään kunnianhimoisempaan yhteistyöhön. Viimeaikaiset merkit arktisen valtioiden halusta muuttaa neuvostoa kertovat toimijoiden lisääntyvästä valmiudesta keskustella myös neuvoston oikeudellisen perustan vahvistamisesta.

Lähteet:

ACIA (2004): *Impacts of a Warming Arctic*. ACIA Overview Report. Cambridge University Press: Cambridge.

Borgerson, Scott (2008): "Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming". *Foreign Affairs*, March/April 2008.
<http://www.foreignaffairs.com/articles/63222/scott-g-borgerson/arctic-meltdown>

CLCS (2002): Report of the Secretary-General to the Fifty-seventh session of the General Assembly under the agenda item Oceans and the Law of the Sea. 8 October 2002.
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/629/28/PDF/N0262928.pdf?OpenElement>

Euroopan komissio (2008): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region*. Brussels, 20.11.2008, COM(2008) 763, final.
http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/com08_763_en.pdf

Euroopan parlamentti (2008): European Parliament resolution of 9 October 2008 on Arctic governance,
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0474+0+DOC+XML+V0//EN>

Guardian (2010): "Climate change could lead to Arctic conflict, warns senior Nato commander." <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/oct/11/nato-conflict-arctic-resources>

Halinen, Hannu (2010). Arktisen suurlähettilään haastattelu. YLE.fi, 15.11.2010.
http://yle.fi/alueet/lappi/2010/11/arktinen_suurlahettilas_huippukokous_kahden_vuoden_kuluessa_2137631.html

Heininen, Lassi (2010): Puheenvuoro Barents Cafe tilaisuudessa 2.11.2010 Rovaniemellä.

Howard, Roger (2009): *The Arctic Gold Rush. The New Race for Tomorrow's Natural Resources*. London: Continuum.

Ilulissat Declaration (2008): *Declaration signed between Canada, Denmark, Norway, Russia and the United States on the 28th May 2008*.
www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf

Inuittien julistus suvereniteetista (2009). *Circumpolar Inuit Declaration on Arctic Sovereignty*.
<http://www.itk.ca/circumpolar-inuit-declaration-arctic-sovereignty>

Narvikin SAO kokous (2007): *Final Report*. 28-29 November. <http://arctic-council.org/filearchive/Narvik%20-FINAL%20Report-%2023Apr08.doc>

Koivurova, Timo ja VanderZwaag, David (2007): "The Arctic Council at 10 Years: Retrospect and Prospects." *University of British Columbia Law Review* 40(1), 121-194.

Koivurova, Timo (2008): "Arktinen yhteistyö tienhaarassa." *Helsingin Sanomat*, Vieraskynä, 8.12.2008.

Koivurova, Timo (2008): "Alternatives for an Arctic Treaty - Evaluation and a New Proposal." *European Community & International Environmental Law, RECIEL* 17(1), Special International Polar Year Issue, 14-26.

Proelß, Alexander ja Müller, Till (2008): "The Legal Regime of the Arctic Ocean." *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 68 (2008), 651-688.

Valtioneuvosto (2010): *Suomen arktinen strategia*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2010.
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=63213&GUID={1F62D138-C785-4D4C-8EB7-531A7C23E5FA}>

Yhdysvaltain kongressi (2007): *Joint Resolution 17*. 110th Congress, 1st Session, October 4, 2007.
http://www.fakr.noaa.gov/npfmc/current_issues/Arctic/SJRes17%20as%20of%20Oct%202007.htm

CO₂ JA A8+ JÄÄMEREN SULAMISEN KANSAINVÄLISPOLIITTISET VAIKUTUKSET

Teemu Palosaari

Johdanto

”Loss of the ice will mean extinction for many species, including one of the world’s most iconic animals, the polar bear. But perhaps most importantly, the scramble for the Arctic’s minerals may lead to conflicts that threaten not only iconic animals, but world peace itself.”

- Richard Sale, *The Scramble for the Arctic* (2009, 9).

Jää sulaa, maailmanrauha vaarassa, kirjoittaa jäätikkötutkija Richard Sale. Hän ei ole näkemyksensä kanssa yksin. Kansainvälisen median antamassa kuvassa arktisella alueella vaikuttaisi olevan käynnissä valtioiden välinen kilpailu jään alta paljastuvista öljy-, kaasu- ja mineraalivaroista sekä alueiden ja merireittien kontrollista ja omistuksesta. Taustalla vaikuttavan ilmastomuutoksen esitetään johtavan vääjäämättä kohti poliittisten jännitteiden kasvua ja sotilaallista konfliktia. Perusteina näkemykselle on kuitenkin esitetty lähinnä yksittäisiä tapahtumia: milloin Venäjän lipun pystyttämistä Pohjoisnavan alaiseen merenpohjaan, milloin Nato-maiden sotaharjoituksia Jäämerellä tai Kanadan suunnitelmia uusien jäänmurtajien hankkimiseksi.¹¹

Kansainvälisten suhteiden tutkimusmaailmasta kuuluva viesti ei ole näin yksioikoinen. Pelkistäen voisi esittää, että tällä hetkellä on olemassa kaksi osin vastakkaista päätulkintaa siitä, minkälaiseksi arktisen alueen kan-

¹¹ Esim. ”Climate Change as Threat to U.S. Security” *New York Times* 9.8. 2009, ”An Arctic War is Getting Closer” *Arctic Council News* 5.3. 2008, ”Arctic Oil Rush Sparks Battles Over Seafloor” *National Geographic News* 23.8. 2007, ”Europe’s Arctic Adventure – The new cold rush for resources” *Euobserver* 7.11.2008, ”The Arctic’s new gold rush” *BBC News* 25.10.2005. Konfliktikeskeinen ote koskee myös suomalaista mediaa: ”Arktisen alueen strateginen merkitys kasvussa” *Helsingin Sanomat* 26.3.2009, ”Jäämeren tilanne kuumenee” *Ruotuväki* 8/2009, ”Arktinen aarrearkku avautuu” *Helsingin Sanomat* 25.10 2009, ”Ympärysvaltiot tuijottavat ahnaasti pohjoisnapaa” *Aamulehti* 3.10.2010.

sainvälispoliittinen tilanne on lähitulevaisuudessa muotoutumassa. Yhtäällä korostetaan geopoliittisen asetelman muuttumista: merireitit, alue-rajat ja energiantuotantoalueet piirretään Arktiksen kartalla uusiksi. Tällä katsotaan olevan merkittäviä vaikutuksia valtiollisen suvereniteetin kannalta: kuka valvoo uusia merireittejä, ovatko ne jonkin maan sisävesiä vai kansainvälistä aluetta, miten määritellään rantavaltioiden oikeudet merenpohja-alueisiin ja niiden luonnonvaroihin? Kutsun tätä näkökulmaa jatkossa nimellä *valtiollisen suvereniteetin näkökulma*, jossa pääroolissa ovat arktisen alueen kahdeksan valtiota (A8) ja niiden väliset suhteet. Toisaalla nostetaan esiin kansainvälisten järjestöjen, alueellisen yhteistyön, YK:n merioikeusyleissopimuksen sekä ympäristöregiimien kasvanut merkitys alueella. Samalla jäätiköiden sulaminen ja muut ilmastomuutoksen ympäristövaikutukset tulkitaan yhteisenä globaalina uhkana, joka yhdistää alueen valtiot ja muut toimijat vastaamaan siihen yhteisellä toiminnalla, joka jo entuudestaan muodostaa varsin toimivan monitasoisen arktisen hallinnan kokonaisuuden. Tästä näkökulmasta käytän termiä *kansainvälisen hallinnan näkökulma*. Siinä alueellisen yhteistyön perinne näyttäytyy valtiollista suvereniteettia syvempänä ilmiönä, ja esiin nousee laajempi turvallisuuskäsitys. Tähän valtiollista agendaa laajempaan näkökulmaan kytken mukaan myös termin A8+. ¹²

Ensimmäinen pääargumenttini tässä luvussa on, että riippumatta siitä, kumpi näistä näkemyksistä lopulta on osuvampi, ei seurauksena väistämättä ole arktisten konfliktien syntyminen, saati maailmanrauhan vaarantuminen. Päinvastoin, molemmista tulkinnoista on löydettävissä merkittäviä seikkoja, jotka viittaavat *rauhanomaisen kehityksen jatkuvuuteen arktisella alueella*.

On kuitenkin ilmeistä, että ilmastomuutoksen jo toteutuneiden sekä odotettavissa olevien vaikutusten seurauksena kansainvälisen politiikan kenttä on voimakkaan muutoksen alaisena Arktiksella. Alueen luonnonvaroja koskevat kysymykset ovat nousseet yhä vahvemmin kansallisen ja kansainvälisen politiikan agendalle, sillä jään vähentyessä öljy- ja kaasuu-

¹² Termi viittaa kahdeksan arktisen valtion lisäksi arktisten alkuperäiskansojen kansainvälisiin järjestöihin, jotka ymmärrettävästi liputtavat termin puolesta. Ks. esim. inuiittien neuvoston ICC:n puheenjohtajan puhe arktisen neuvoston ministerikokouksessa, Tromssa 29.4.2009. Jäsenmaiden puheenvuoroissa termiä on näkynyt harvemmin, poikkeuksen muodostaa ulkoministeri Alexander Stubb (2009).

varojen hyödyntäminen käy teknologisesti toteuttamiskelpoisemmaksi ja taloudellisesti kannattavammaksi. Kahdeksan arktisen alueen valtion lisäksi alueella vaikuttaa huomattava määrä hallitustenvälisiä organisaatioita, alueellisia järjestöjä, tieteellisiä yhteistyöjärjestöjä sekä kansalaisjärjestöjä. Toimijoiden väliset valtasuhteet ovat parhaillaan murroksessa ja poliittisesta agendanmuodostuksesta käydään taistelua. Myös monien ”ei-arktisten” toimijoiden kiinnostus aluetta kohtaan on herännyt.¹³

Ilmastomuutoksen vaikutuksesta pohjoisen napajään sulamiseen on käynnissä oma monisyinen tieteellinen keskustelunsa. Katson, että tämän luvun tarpeisiin riittävät seuraavat alan valtavirran käsitykset: keskimääräinen lämpötila alueella on noussut ja nousee nopeammin kuin muilla maapallon alueilla¹⁴ ja jääpeite alueella vähenee.¹⁵ Ilmastomuutoksen ympäristövaikutukset arktisella alueella ovat luonnollisesti monitahoisempia ja koskevat niin kasvi- ja eläinkuntaa kuin perinteisiä elinkeinojakin (ks. esim. ACIA 2004, 2005), mutta jo yksistään jääpeitteen pienentymisellä on vaikutuksia kansainväliseen politiikkaan.

Taustoitan seuraavaksi arktisen alueen kansainvälispoliittista tilannetta käymällä läpi eroja nykytilanteen ja 1990-luvun nk. ensimmäisen arktisen aallon välillä.¹⁶ Tuolloin arktiselle alueelle annettua kansainvälispoliittista merkitystä ei vielä värittänyt niin vahvasti ilmastonmuutos, vaan mm. uuden alueellisen yhteistyön idealismi, jälkimoderni ja jälkisuvereeni näkemys kansainvälisestä politiikasta, pehmeään turvallisuuteen

¹³ Kiina haki arktisen neuvoston jäsenyyttä jo 2006 ja osallistuu nykyään arktisen neuvoston toimintaan ns. *ad hoc*-tarkkailijajäsenenä. Japani haki tarkkailijajäsenyyttä vuonna 2009.

¹⁴ Ajanjaksolla 2000-2007 on kevätlämpötila arktisella alueella ollut keskimäärin 4 astetta korkeampi kuin vuosina 1970-1999 (US National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA).

¹⁵ Syyskuussa 2007 jään määrä oli 50% pienempi kuin 1950- ja 1970-luvuilla. (National Snow and Ice Data Center, University of Colorado 2008). Nasan mukaan Jäämeren pysyvä jääpeite Pohjoisnavan ympärillä ohentui 40% vuosien 2004 ja 2008 välillä. (NASA 2009). Myös satelliittikuvat kertovat muutoksesta (ks. esim. Nasa Earth Observatory, <http://earthobservatory.nasa.gov>) Arviot siitä kuinka pian pohjoisnavalla ei enää ole jääpeitettä kesäisin vaihtelevat pääpiirteittäin välillä 2030-2100.

¹⁶ Vertailu perustuu pääosin Taprissa 1990-luvulla toteutetun arktisen tutkimushankkeen tuotoksiin. Ks. liitteenä oleva luettelo hankkeen julkaisuista. Ks. myös Heininen & Palosaari 2010.

liittyvä yhteistyö sekä kylmän sodan klassisen turvallisuuskäsitteen rauhanomainen purkautuminen. Tämän jälkeen siirryn käsittelemään nykyistä tilannetta ja siitä kansainvälisten suhteiden tutkimuksessa esitettyä kahta päätulkintaa. (Taulukko 1 esittää tiivistetysti pääkohdat tästä tarkastelusta.) Viimeisessä luvussa arvioin näiden havaintojen valossa tilanteen konfliktiherkkeyttä, ja päädyn korostamaan rauhanomaisen muutoksen todennäköisyyttä.

Toinen pääargumenttini koskee Suomea ja sitä millaiseen suuntaan Suomen arktista profiilia tulisi lähteä rakentamaan. Lähten liikkeelle kansallisesta arktisesta strategiasta ja prosessiin liittyvästä ulkoministeri Stubbin puheesta (Stubb 2009), eduskunnan ulkoasiainvaliokunnan mietinnöstä (UaVM 12/2009 Suomi ja arktiset alueet) sekä kotimaisten tiedotusvälineiden uutisoinnista koskien Suomea ja Jäämeren taloudellisia resursseja (mm. Yle 3.2.2010, Helsingin Sanomat 25.10.2009). Päättelämäni Suomen arktisen profiilin suhteen perustuvat tämän keskustelun lisäksi edellä mainittuun johtopäätökseen rauhanomaisen muutoksen jatkuvuudesta sekä havaintoihin, joita alla tulen esittämään koskien arktisen alueen kansainvälispoliittisen nykytilanteen kahta erilaista tulkintatapaa. Suomen arktisessa profiilissa voisi yhdistyä arktinen ja globaali taso, ja Suomi voisi tuoda arktisen kysymykset ja päätöksenteon pois arktisten valtioiden A8-maailmasta osaksi vastuullista globaalia ilmastopolitiikkaa. Samalla Suomi voisi osoittaa, että arktisen alueen nykytila voidaan nähdä muutenkin kuin (ranta)valtioiden välisenä resurssienjakokysymyksenä. Katson, että pelkkä pyrkimys kytkeä asia EU:n (ympäristö)normeihin ei ole tässä suhteessa riittävä, sillä EU on toimijana arktisella alueella jatkossakin monella tapaa vajavainen.

Mikä arktisella alueella on muuttunut sitten 1990-luvun?

Ensimmäinen arktinen aalto

Kylmän sodan aikana arktista aluetta määritteli se, että sotilaallisesta näkökulmasta alue oli keskeinen mutta muuten marginaalinen (Palosaari & Möller 2004). Suurvaltojen vastakkainasettelussa arktiset maa- ja meri-alueet olivat tärkeitä Yhdysvaltojen ja Neuvostoliiton strategioissa (Jalonen 1992, Heininen 1992). Kansainvälinen yhteistyö arktisella alueella vilkastui 1990-luvun alussa, oikeastaan jo ennen kylmän sodan päättymistä. Yhteistyö lähti liikkeelle ympäristökysymyksistä, pitkälti siksi,

että ne olivat sopivalla tavalla matalan kynnyksen asioita, joihin perinteisten turvallisuuspoliittisten jännitteidenkin keskellä oli mahdollista puolin ja toisin tarttua. Mihail Gorbatshev'in puhetta Muurmanskissa 1987 on pidetty merkittävänä tekijänä prosessin alkuun saattamisessa. Prosessi lisäsi kansainvälistä kiinnostusta arktiseen alueeseen ja johti lopulta varsin nopeasti lukuisien kansainvälisten yhteistyöelinten perustamiseen. Niin kutsutussa Rovaniemi-prosessissa ja arktisessa ympäristönsuojelustrategiassa (Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS) oli kyse ensimmäisestä todellisesta kansainvälisen yhteistyön muodosta kylmän sodan osapuolien välillä arktisella alueella. Ympäristöstrategiasa määritellyt kuusi prioriteettialuetta koskivat pysyviä orgaanisia ympäristömyrkyjä, öljyä, raskasmetalleja, melua, radioaktiivisuutta ja happamoitumista. Näihin liittyen katsottiin, että arktisen ekosysteemin ympäristöongelmien käsittelyä häirtäsi kattavan tieteellisen tiedon ja koordinoidun monitoroinnin puute. Vuoden 1996 Ottawan julistuksella perustettu arktinen neuvosto sai tehtäväkseen valvoa ja koordinoida AEPS:n ohjelmia. (Scrivener 1999, Heikkilä 1998.)

Arktisen neuvoston syntyprosessi kuvaa osuvasti ensimmäisen arktisen aallon aikaista kansainvälisen toiminnan logiikkaa. Järjestelmätasolla, valtioiden välisessä toiminnassa hyödynnettiin ympäristökysymysten matalaa kynnystä ja saatiin näin liikkeelle alueellisen tason ympäristölähtöiset aloitteet ja organisaatiot (näitä olivat edellä kuvatun Rovaniemi-prosessin, AEPS:n ja arktisen neuvoston lisäksi mm. Barentsin euroarktinen neuvosto ja monet alueellisemman tai paikallisemman tason hankkeet). Näiden instituutioiden ympärille synnytetty ympäristöön, kulttuuriin, tieteeseen, turismiin ynnä muihin pehmeisiin teemoihin liittynyt kansainvälinen yhteistyö oli merkittävässä roolissa kun kylmän sodan jännitteistä haettiin ulospääsyä (ks. Åtland 2008). Ympäristöturvallisuuden keskittyvillä yhteistoimintamuodoilla on myös yhteys myöhempään kehitykseen alueella, kuten EU:n pohjoiseen ulottuvuuteen (ks. Palosaari 2002). Samalla tämä monenlaisten alueellisten järjestöjen, sopimusjärjestelyjen ja muiden instituutioiden perustaminen toi valtioiden rinnalle uudenlaisia toimijoita. Alkuun tämä tapahtui valtioiden määrittelemillä ehdoilla, mutta käynnistynyt alueellistumisprosessi aikaansai myös omalaakisensa kehityskulun, jonka voidaan katsoa laajentaneen niin poliittista agendaa kuin kansainvälisen yhteistyön muotoja pohjoisilla alueilla.

1990-luvulle osuukin jonkinasteinen arktisen alueen sotilaallisen merkityksen lasku sekä siihen liittyvä turvallistamisen purkaminen (*desecuri-*

tisation) ja aseidenriisunta (Palosaari & Möller 2004). Arktista kansainvälisen yhteistyön agenda siirtyi sotilaallisen turvallisuuden sijaan määrittämään ympäristöturvallisuus.¹⁷ Arktista luontoa koskevan mahdollisen aidon huolen lisäksi tähän vaikuttivat myös teknologisen kehityksen (mm. jäänmurtamisessa ja merenalaisessa poraamisessa) mahdollistama monikansallisten yritysten raakaöljyn tuotanto, joka ylitti valtioiden rajat ja edellytti siksi valtioiden välistä yhteistoimintaa. Samalla kun tämä lisäsi talouteen liittyvää kansainvälistä yhteistyötä alueella, se toisaalta antoi myös virikkeitä kehittää kansainvälistä ympäristöyhteistyötä ja siihen liittyvää luonnontieteellistä yhteistyötä (Archer 1992).

Alueellisuus, alueellistaminen ja alueellistuminen ovatkin käsitteitä, joilla tuolloista kansainvälisen toiminnan logiikkaa on myöhemmissä analyyseissä usein luonnehdittu (ks. Joenniemi 1997, Browning 2005). Tämän näkemyksen mukaan Pohjois-Euroopassa kylmän sodan jälkeinen huomattava poliittinen ja taloudellinen muutos tapahtui ensinnäkin siten, että siihen liittyi poikkeuksellisen vähän konflikteja. Toiseksi, alueesta muodostui poikkikansallisten yhteyksien, kulttuurivaihdon ja rajat ylittävän yhteistyön kehto, jossa vanhat vastakkainasettelut ja epäluulot korvattiin uudella alueellisen yhteisön idealismilla (Browning 2005, 206). Vaikka esimerkiksi luonnonresurssit ja niiden hyödyntämiseen liittyvät kiistat eivät toki olleet kokonaan poissa kuvasta, mutta ne ilmenivät enemmänkin valtioiden sisäisinä, erityisesti hallitusten ja alkuperäiskansojen välillä (Heininen 1992, 40).

Keskusta-periferia-näkökulmasta tilanteeseen liittyi myös merkittävä muutos. Kylmän sodan aikaan paikallisen tason toimijoilla ei käytännössä ollut lainkaan mahdollisuuksia vaikuttaa siihen miten alueen rooli kansainvälisessä politiikassa määrittyi. Sotilaallisen turvallisuuden dominoimassa arktista agenda paikalliset toimijat omine intresseineen olivat marginaalisia. Ensimmäisen arktisen aallon myötä kuitenkin esimerkiksi alkuperäiskansat saivat mahdollisuuden osallistua aluetta koskevaan kansainväliseen yhteistyöhön. Institutionaalisella tasolla tämä järjestyi esimerkiksi siten, että arktisessa neuvostossa alkuperäiskansojen

¹⁷ Ympäristöturvallisuuden sotilaallisista ulottuvuuksista, ja päinvastoin, ks. esim. Heininen 1991. Norjan, Yhdysvaltojen ja Venäjän välinen AMEC-yhteistyö (Arctic Military Environmental Cooperation) on esimerkki ”military-to-military”-ohjelmasta, joka keskittyy ympäristöön. AMEC koskee erityisesti sotilastoiminnasta syntyneen radioaktiivisen jätteen turvallista käsittelyä Kuolan niemimaalla (tarkemmin ks. Palosaari&Möller 2004).

järjestöt¹⁸ saivat pysyvän tarkkailijan aseman. Ensimmäistä kertaa alkuperäiskansojen järjestöjen historiassa hallitukset toimivat yhdessä alkuperäiskansojen järjestöjen kanssa. Tämä vauhditti edelleen alkuperäiskansojen poliittista mobilisaatiota ja vahvasti merkittävästi niiden kansainvälistä toimijuutta.¹⁹

Näkyvimvät ja vaikutusvaltaisimmat toimijat olivat valtioiden alulle saattamat kansainväliset ja alueelliset organisaatiot, mutta tilaa syntyi myös ei-valtiollisille toimijoille, eli alkuperäiskansoille ja ympäristöjärjestöille. Alueen kansainvälistä politiikkaa dominoivaa logiikkaa voi, erityisesti verrattuna edeltäneeseen kylmän sodan kauteen, kuvailla käsitteillä jälkisuvereeni, jälkimoderni, (uus)alueellistuminen, paikallistason poliittinen mobilisaatio, geopoliittinen muutos, ja konfliktin korvautuminen yhteistyöllä. Kuinka omaleimainen ja tämä ja valtiollisesta ohjauksesta vapaa tämä prosessi lopulta oli, siitä voidaan esittää erilaisia arvioita. Toisten näkemysten mukaan kyse oli aidosta alueellisen regiimipohjaisen arktisen hallinnan kehittymisestä, joka ulottui taloudesta kulttuuriin, ympäristönsuojeluun, terveyteen ja alkuperäiskansojen ongelmiin (kansainvälisistä instituutioista ja arktisesta hallinnasta ks. Stokke & Hønneland 2007). Toisenlaisessa katsannossa ei-valtiolliset toimijat nähdään kyllä tärkeinä toimijoina ensimmäisessä arktisessa aallossa, mutta valtioiden katsotaan vetäneen omine intresseineen naruja niiden taustalla. Lisäksi kylmän sodan päättyminen ei välttämättä ollutkaan niin merkittävä käännekohta arktisella alueella kuin usein nähdään, koska monilla arktisilla kehityskuluilla pidempi historia (Heininen, Jalonen & Käkönen 1995; 13, 161)

1990-luvun tilannetta voidaan tiivistetysti kuvata seuraavin käsittein: Tärkeimpiä toimijoita olivat valtioiden käynnistämät kansainväliset ja alueelliset organisaatiot. Dominoivana logiikkana kansainvälisessä politiikassa toimi alueellistuminen, joka oli luonteeltaan lähtökohtaisesti ”jälkisuvereeni” ja ”jälkimoderni” prosessi. Turvallisuuspoliittista tilannetta kuvaa parhaiten laajan turvallisuuden käsite. Laajan turvallisuuden

¹⁸ Aleutien kansainvälinen yhdistys, Arktinen Athabaskanin neuvosto, Gwichien kansainvälinen neuvosto, Inuiittien sirkumpolaarinen neuvosto, Saamelaisneuvosto, Venäjän pohjoisten alkuperäiskansojen järjestö.

¹⁹ Leif Halonen, Saamelaisneuvoston arktisten asioiden koordinaattori. Kirjoittajan haastattelu, helmikuu 2001. Pavel Sulyandziga, Venäjän pohjoisten alkuperäiskansojen järjestö RAIPONin varapuheenjohtaja. Kirjoittajan haastattelu, helmikuu 2001.

sektoreista erityisesti ympäristöturvallisuus toimi aihepiirinä, jonka avulla voitiin synnyttää yhteistyötä vastakkainasettelun rinnalle ja hakea ratkaisua perinteisen turvallisuuden tasolla vaikuttaneeseen konfliktiin. Paikallisen ja globaalin tason suhde oli sellainen, että se mahdollisti alkuperäiskansojen poliittisen mobilisaation, eikä sulkenut paikallisen poliittisen toimijuuden mahdollisuutta pois.

Toinen arktinen aalto

Päällimmäiset muutokset tilanteessa tultaessa 2000-luvulle liittyvät kahteen seikkaan. Ensinnäkin *ilmastonmuutos on edennyt tieteelliseltä agendalta poliittiselle agendalle*. Toiseksi, *arktisesta alueesta on tullut globaali*. Verrattuna 1990-luvun tilanteeseen ilmastonmuutoksen seuraukset ovat nyt näkyvämmiin esillä. Tämän myötä tapahtunut ilmastonmuutoksen turvallistamisprosessi vaikuttaisi malliesimerkiltä ympäristösektorilla tapahtuvasta turvallistamisliikkeestä, jossa asia etenee ensin tieteellisellä agendalla ja nousee sitten poliittisen agendan kysymykseksi, ja lopulta nostetaan tavallista politiikkaa tärkeämmäksi kysymykseksi (vrt. Buzan et al. 1999, 71-74). Samaan aikaan arktinen alue on myös tullut entistä globaalimman huomion kohteeksi, johtuen niin pohjoisen jään sulamisen mahdollisista vaikutuksista maapallon keskusalueille kuin Kiinaa ja Japania kiinnostavien kuljetusreittien avautumisesta Jäämerelle. Tokio-Amsterdam reitille kertyy Panaman kanavan kautta mittaa 23 000 km ja Suezin kanavan kautta 21 000 km; Luoteisväylän ja Koillisväylän kohdalla vastaavat luvut ovat 15 500 km ja 13 500 km. Ajallisesti tämä tarkoittaa noin 10-15 vuorokauden säästöä, mikä laskee kuljetuskustannuksia merkittävästi.²⁰

²⁰ Tämä aika-arvio löytyy ulkoasiainvaliokunnan mietinnöstä (UaVM 12/2009, 6). Syyskuussa 2007 julkaistujen Euroopan avaruusjärjestön tutkimusten mukaan Luoteisväylä on muuttunut jään sulamisen ansiosta täysin purjehduskelpoiseksi. Vuonna 2009 Luoteisväylän purjehti ”Silent Sound”-niminen alus, joka teki tutkimustyötä ilmastonmuutoksen alueellisista vaikutuksista. Koillisväylä on myös periaatteessa käyttökuntoinen (Sale 2009, 156).

Nykytilanteen tulkinnat

Kansallisen turvallisuuden ja kansallisen intressin näkökulma

Jäämeren jään sulaminen voidaan nähdä turvallisuuskysymyksenä, jolla on merkitystä sekä perinteisen kansallisen turvallisuuden että ympäristö- ja inhimillisen turvallisuuden kannalta (Selin 2009). Valtiokeskeisestä näkökulmasta ilmastonmuutos arktisella alueella voidaan nähdä ensinnäkin suorana uhkana kansalliselle turvallisuudelle: se on jotain, joka aiheuttaa ongelmia yksittäiselle valtiolle ja valtion tehtävälle puolustaa omaa aluettaan ja kansalaisiaan ja omia turvallisuusetujaan. Ensimmäiseen arktiseen aaltoon viitaten voidaan valtiokeskeisen näkökulman tueksi katsoa, että vaikka käynnissä oli alueellistumista ja muuta jälkisuvareenia kehitystä, niin se oli lähtökohdiltaan valtioiden aloittamaa ja valtioiden hallinnassa. Huolimatta alueellistumisprosessista valtioiden rooli säilyi täten keskeisenä.

Perinteisestä valtiollisesta turvallisuusnäkökulmasta arktisen alueen tilanne kytketään usein mukaan yleisempiin ilmastonmuutokseen liitettyihin turvallisuusuhkiin, joiden katsotaan voivan johtaa globaalien ympäristökriisien ja poliittisten ja mahdollisesti sotilaallisten kriisien sarjaan. Tämän näkemyksen mukaan nousevat lämpötilat, merenpinnan nousu ja jäätikköjen sulaminen voivat johtaa myrskyihin, kuivuuksiin, massamuuttoliikkeisiin ja pandemioihin, jotka puolestaan heikentäisivät tai kaataisivat hallituksia eri maissa aiheuttaen epävakautta kansainvälisessä järjestelmässä. Tähän uhkaan kansalliselle turvallisuudelle tulisi siten varautua perinteisen turvallisuuspolitiikan keinoin. Monen maan puolustushallinnossa katsotaankin, että ilmastonmuutos aiheuttaa turvallisuusongelmia ja geopoliittisia haasteita ja tulee siksi jatkossa olemaan mukana yhtenä teemana virallisessa kansallisessa turvallisuusstrategiassa. Tältä pohjalta pohditaan, miten puolustuspolitiikassa ja asevoimien käytössä voidaan varautua tällaisiin ilmastonmuutoksen seurauksiin.²¹

Edellä esitettyä tiukemmin nimenomaan Jäämereen kytkeytyvä valtiokeskeinen näkökulma painottaa sitä, että jääpeitteen vähentyminen vaikuttaa kansalliseen intressiin kuuluviin asioihin: se muuttaa etenkin

²¹ Esimerkiksi amerikkalaisessa turvallisuuskeskustelussa ympäristöasiat eivät enää ns. pehmeitä teemoja, vaan mukana ne on nostettu mukaan strategiaajatteluun ns. vihreiden haukkojen (*green hawks*) toimesta. (Chalecki 2007).

energiavarojen saatavuutta ja valtioiden välistä kilpailuasetelmaa ja valta-asetelmia. Tällöin katse kääntyy alueen puolustamisen ohella öljyyn, kaasuun ja mineraaleihin, erityisesti niiden omistukseen ja saatavuuden turvaamiseen. Näkökulma lähtee edelleen liikkeelle valtiosta suvereenina toimijana, sen eduista ja itsemääräämisoikeudesta, sekä siitä, että kansainvälisessä politiikassa valtiot kilpailevat keskenään resursseista. Lisäksi näissä näkemyksissä viitataan usein siihen, että toisin kuin Etelämantereella, ei ole olemassa arktista sopimusta, joka pidättäisi alue- ja suvereniteettivaatimuksia rauhan ja tieteellisen yhteistyön hengessä.²²

Jo pidemmän aikaa on ennusteltu kilpajuoksun alkamista arktisiin energiavaroihin, mutta vasta viimeaikainen kehitys on tehnyt alueen energiavarantojen hyödyntämisen todella todennäköiseksi. Offerdalin mukaan tämä johtuu seuraavista tekijöistä: jään vähentyminen, arktisten maiden etelämpänä sijaitsevien öljy- ja kaasukenttien lähestyvä tyhjentyminen, jatkuva poliittinen epävakaus muun maailman öljyalueilla, hintojen nousu, teknologian kehittyminen sekä teollisten ja taloustoimijoiden mielenkiinnon herääminen aluetta kohtaan (Offerdal 2007, 139).²³ Leen (2009, 11) mukaan arktinen alue muodostaa yhdessä Etelämantereen kanssa ”polaarisen jännitevyöhykkeen”, eli alueen, jolla ilmastonmuutos on suurinta, ja jolla sen vuoksi on odotettavissa dramaattisimmat muutokset konfliktien todennäköisyydessä.²⁴

Tarkasteltaessa arktisen alueen tilannetta perinteisen turvallisuuspolitiikan näkökulmasta nousevat tärkeimmiksi toimijoiksi arktiset valtiot

²² Arktisen sopimuksen tarpeesta ja muodosta käydystä keskustelusta ks. esim. Koivurova 2008, Koivurova & Molenaar 2009, Stokke 2007 sekä Koivurovan luku tässä teoksessa.

²³ Joidenkin arvioiden mukaan noin 24% maailman jäljellä olevista löytämättömistä raakaöljyvarannoista on arktisilla alueilla (US Geological Survey 2000). Stokmannin kaasukenttä Barentsin merellä on kaksi kertaa niin suuri kuin Kanadan tunnetut kaasuvarannot (Offerdal 2007, 139).

²⁴ Leen varsin synkässä skenaariossaan napa-alueet tulevat olemaan merkittävä konfliktien lähde tällä vuosisadalla: *”There will be claims of land, populations will move on a large scale, and there will be a rush to exploit resources. Just as the “discovery” of the New World brought European powers into a conflict, so too will global warming open up northern and southern lands and incite violence.” “There will probably be some armed conflict, or threats of it. There will be an arms race in terms of Cold Water military capabilities.”* (Lee 2009, 119-122).

(Kanada, Yhdysvallat, Tanska, Islanti, Norja, Ruotsi, Suomi ja Venäjä). Niiden siivellä myös Nato ja jossain määrin EU ovat nostaneet arktista profiiliaan. Edellä mainittujen Kiinan ja Japanin lisäksi arktisen alueen muuttuminen globaalisti kiinnostavaksi kuljetusreitiksi tuo kuvaan mukaan myös muita Aasian maita (Etelä-Korea osallistuu arktisen neuvoston toimintaan Kiinan tavoin ns. *ad hoc* -tarkkailijajäsenenä.) Venäjän tuore turvallisuusstrategia korostaa Arktiksen merkitystä. Samasta kertovat myös Venäjän viimeaikaiset toimet, joilla on toisaalta pyritty osoittamaan globaalia sotilaallista ulottumiskykyä ja toisaalta pyritty esittämään vaateita arktisiin alueisiin ja resursseihin. Näihin voidaan lukea muun muassa venäläisten strategisten pommittajien lennot Jäämeren yllä ensimmäisten kertaa sitten kylmän sodan; lipun pystyttäminen Pohjoisnavan alaiseen merenpohjaan; Venäjän ilmoitus merivoimien alusten lähettämisestä partiointitehtäviin arktisille vesille, ensimmäistä kertaa Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen). Yhdysvallat, Kanada, Tanska ja Norja ovat tahoillaan reagoineet näihin eri tavoin, mm. osallistumalla sotaharjoituksiin Jäämerellä. Yhdysvallat myös kiisti Venäjän esittämät aluevaatimukset. Tanska kutsui koolle Grönlantiin viisi Jäämeren ranta-valtiota keskustelemaan tavoista, joilla merenalaisen mannerjalustan aluevaatimuksista voitaisiin sopia.²⁵

Kanada on ilmoittanut uusien arktisten partiointialusten, syväsataman ja kylmän ilmanalan harjoituskeskuksen rahoittamisesta. Kanadan mukaan tuo Luoteisväylä kuuluu sen sisävesiin ja sen suvereeniin valvontaan ja puolustettavaan alueeseen. Vielä tähän mennessä Kanada ei ole käännyt laivoja alueelta pois (vaikka olisivat siellä ilman Kanadalle tehtyä ilmoitusta ja lupaa, kuten monet alukset ovat tehneet). Lisäksi jään vuoksi liikenne ollut toistaiseksi hyvin vähäistä. Kanadalaisessa keskustelussa pohditaan kuitenkin jo sitä, mitä tapahtuu kun jäät vähenevät ja merireitti paranee. Kykeneekö Kanada valvomaan ja puolustamaan aluettaan siellä vai ei, ja jos Kanada ei sitä tee, hoitaako USA valvontaa siellä? Mitä tämä merkitsee Kanadan suvereniteetille? Alueella nähdään myös huomattavaa strategista merkitystä Kanadalle, ja ranskalaisten, brittiläisten, venäläisten ja amerikkalaisten ydinsukellusveneiden luvaton liikkuminen alueella huolettaa Kanadaa.²⁶

²⁵ Ks. Numminen tässä kirjassa rannikkovaltioiden keskinäisestä yhteistyöstä.

²⁶ Keskusteluun vaikuttaa myös kiista Grönlannin ja Kanadan välillä sijaitsevista vaikeapääsyisistä saaresta, jota sekä Tanska että Kanada väittävät omakseen. Tanskan laivasto pystytti Tanskan lipun sinne vuosina 2002 ja 2003, Kanadan asevoimat teki saman vuonna 2005. Kanadaa koskevasta arkti-

Yhtenä 2000-luvun piirteenä pohjoisen kansainvälisessä politiikassa on esitetty alueellisten toimintamuotojen merkityksen väheneminen ja korvautuminen valtiojohtoisemmalla ”modernilla” politiikalla. Rajat eivät ole enää pehmeitä, vaan entistä turvallisempia ja jakavia. Sotilaallinen kapasiteetti, sisäinen turvallisuus, territoriaalisuus ovat tulleet mukaan aluetta koskevaan kielenkäyttöön ja eurooppalaiseen diskurssiin. Alueellistumiseen kohdistunut poliittista into ja sen yleinen vetovoima ovat vähentyneet. Samaan aikaan EU:n suhtautuminen rajoihin on saanut perinteisiä valtiollisia piirteitä. Näin ollen paikalliset turvallisuuskysymykset ja -uhat korvautuvat jälleen globaalilla agendalla, ja paikallisten ja alueellisten toimijoiden aloitteille jää vähemmän tilaa. Synkimpien näkemysten mukaan pohjoisen postmoderni leikkikenttä on suljettu, yhteisen identiteetin rakentaminen epäonnistunut ja alueellistaminen lopetettu. (Browning 2005.) EU- ja Nato-laajentumisten myötä kehkeytynyt ”hiljainen uudelleenmilitarisoituminen” (Palosaari & Möller 2004) on kenties samalla muuttunut entistä avoimemmaksi kapean turvallisuuden paluiksi. Samaan suuntaan viittaavat myös näkemykset, joiden mukaan arktisen alueen strategisessa merkityksessä ei ole tapahtunut olennaista muutosta siinä mielessä, että ”Yhdysvallat ja Venäjä ylläpitävät edelleen strategista ydinpelotettaan ja toimivat arktisella alueella” (UaVM 12/2009). Jalonen arvioi pian Berliinin muurin murtumisen jälkeen, että olisi liian aikaista päätellä että perinteinen merisotilaallinen ajattelu hylättäisiin kylmän sodan päättymisen myötä. Jalosen mukaan merisotilaallinen ajattelumalli ei lainkaan ollut itä-länsi-konfliktin tuotos vaan ilmaisu syvällisemmistä suurvaltojen ulkopoliittikan taloudellisista, sotilaallisista ja maantieteellisistä perusteista (Jalonen 1992, 12). Tässä valossa nykyinen lipunheiluttelu ja Arktiksen käyttö globaalin sotilaallisen ulottumiskyvyn osoittamiseen (*showcasing global military stretch*) on ilmiö, jolla on pidemmät historialliset syynsä ja juurensa.

EU valmistelee parhaillaan omaa arktisen alueen politiikkaansa, joka ainakin komission raportin valossa näyttäisi perustuvan hyvin perinteiseen ja valtiomaiseen turvallisuuspoliittiseen ajatteluun. Lähtökohtina EU:n arktisen politiikan kehittämiseksi mainitaan ympäristömuutosten vaikutus

sesta suvereniteettikeskustelusta ks. esim. The Ottawa Citizen November 15 2009: Cold Call, The Globe and Mail November 12 2009: Arctic sovereignty: Let's join the Texan and St.Nick, Riddell-Dixon 2008. Luoteisväylästä, Kanadan ja Yhdysvaltojen suhteesta ja merioikeudesta ks. esim. Sale 2009, 142-154.

Arktiksen geostrategisiin dynamiikkoihin sekä seuraukset kansainväliselle vakaudelle ja Euroopan turvallisuusintresseille (Euroopan komissio 2008, 2). EU:n ohella Pohjoismaiden ministerineuvosto on herännyt pohtimaan rooliaan ja politiikkaansa arktisissa kysymyksissä. Pohjoismaiden yhteistyötä arktisissa asioissa sivuttiin myös nk. Stoltenbergin raportissa. Siinä esitettiin ympäristö, ilmastonmuutos, meriturvallisuus sekä etsintä- ja pelastuspalvelut alueina, joilla yhteistyötä tulisi tuoda entistä konkreettisemmalle tasolle. Stoltenberg ehdotti raportissaan myös pohjoismaista satelliittisysteemiä sekä yhteistä Islannin ilmavalvontaa. Pohjoismainen jäänmurtokykyinen valmiusjoukko (*maritime response force*) sekä amfibioyksikkö kytkettiin myös raportissa mukaan pohjoismaiseen yhteistyöhön arktisella alueella. (Stoltenberg 2009.) Myös Nato on osoittanut kasvanutta kiinnostusta Arktista kohtaan. Reykjavikissa pitämässä puheessaan pääsihteeri Jaap de Hoop Scheffer totesi, että vaikka ilmastomuutoksen ja jään sulamisen pitkän aikavälin vaikutukset ovat epäselviä, on varmaa, että arktinen alue tulee vaatimaan Natolta aiempaa enemmän huomiota. Syiksi tähän hän esitti lisääntyneen laivaliikenteen, paljastuvat mineraali- ja energiavarannot, arktisia vesialueita koskevat aluevaatimukset, sekä sotilaallisen toiminnan kasvamisen alueella. (de Hoop Scheffer 2009.) Lisäksi Nato katsoo, että talousintressit heijastuvat kilpailevina vaatimuksina sekä sotilaallisen läsnäolon paluuna alueella. Alue nähdään strategisesti tärkeänä Nato-maiden turvallisuudelle (CNN.com, 29.1.2009).

Tilanne kansainvälisen hallinnan ja yhteistyön näkökulmasta

Kansallisen intressin ja valtionäkökulman ohella arktista kehitystä voi tarkastella myös näkökulmasta, jossa painottuvat jään sulamiseen liittyvien uhkien globaalisuus ja aluekysymysten ratkaisu kansainvälisen oikeuden avulla. Kyse on laajemmasta turvallisuushasta kuin vain valtioiden alueita tai alueellista koskemattomuutta ja niiden suvereniteettia koskevasta uhasta. Kyse on ympäristöturvallisuudesta – globaaleista uhista joihin ei voi vastata yksittäisen valtion toimin ja perinteisellä turvallisuuspolitiikalla tai vain sotilaallisin toimin. Tämän vuoksi kansainvälisessä politiikassa tärkeään rooliin nousevat erilaiset kansainväliset instituutiot ja regiimit. Valtioiden suvereniteetti näyttäytyy tällöin suhteellisena: valtioiden toimintaa rajoittavat kaikkia valtioita sitovat kansainvälisen oikeuden normit. Tässä tulkinnessa 1990-luvulla syntyneen alueellistumisen ja jälkisuvreenin ja jälkimodernin logiikan luontevaksi

jatkoksi on kehittynyt *arktisen hallinnan* välineiden toimiva kokonaisuus. Olemassa oleva kansainvälinen oikeus sisältää kattavat merien käyttöä määräävät säännöt, jotka koskevat niin sotilaallisten ja kaupallisten alusten navigointioikeuksia kuin rannikkovaltioiden oikeuksia. Myös päällekkäisten aluevaatimusten tilanteille on omat vakiintuneet kansainväliset sääntönsä ja ratkaisuperiaatteet. Tämä kehityskulku myös vahvistaa itse itseään, esimerkiksi siten, että kun ilmastonmuutoksen myötä lisääntyvät uudet aluevaatimukset hoidetaan YK:n merioikeusyleissopimuksen mekanismien kautta, kansainvälisen oikeuden painoarvo kansainvälisessä politiikassa samalla kasvaa.

Tässä valossa esimerkiksi Venäjän suorittamalla lipun pystytyksellä Pohjoisnavan alle ei ole mitään oikeudellista merkitystä. Myös päällekkäisten aluevaatimusten tilanteille on omat vakiintuneet kansainväliset sääntönsä ja ratkaisuperiaatteet. Samoin meriympäristön suojelua koskien on olemassa kansainvälinen laki, joka määrittelee kansalliset ja kansainväliset toimet saastumista vastaan. Esimerkiksi YK:n alainen Kansainvälinen merenkulkujärjestö on kehittänyt turvallisuusohjeet jääolosuhteissa liikkuville laivoille. Myös arktinen neuvosto on kehittänyt turvallisuussuosituksia öljyn- ja kaasun tuotantoon ja kuljetukseen liittyvälle toiminnalle. (Bellinger 2008.) Huolimatta napajään sulamisesta YK:n merioikeusyleissopimus (UN Law of the Sea, UNCLOS) säätelee arktisia oikeudellisia kysymyksiä (Correll 2008; Jonas Gahr Støre, arktisen neuvoston puheenjohtaja, 2008; Arctic Council News Archive, 27.3.2008). Valtaosin hallitukset toimivatkin YK:n merioikeuskonvention mukaisesti kun on kyse aluerajojen määrittelystä. Ja vaikka oikeusjärjestelmästä mahdollisesti löytyy aukkoja, jotka jättävät tulkinnanvaraa joillakin arktisilla alueilla, historiallisten kokemusten valossa katsotaan, että merialueiden rajoja koskevat kiistat on sovittu ja tullaan sopimaan lopulta rauhanomaisella tavalla (Jones 2008). Yhdysvallat, joka on pysynyt merioikeusyleissopimuksen ulkopuolella, on viime aikoina antanut merkkejä kasvavasta valmiudesta liittyä mukaan (National Security Presidential Directive on Arctic Region Policy, 9.1.2009; Arctic Council News Archive, 8.8.2008).

Kansainvälisen yhteistyön agendalla näkyy edelleen ympäristöturvallisuus. Uutena piirteenä siinä on ilmastonmuutos, joka on noussut kansainväliselle poliittiselle agendalle. Aiheena se on pitkälti turvallistettu, eli määritelty normaalia politiikkaa tärkeämmäksi ja siten poikkeuksellisia toimenpiteitä vaativaksi kysymykseksi. Ilmastonmuutoksen riskit

ovat aiempaa johdonmukaisemmin analysoituja ja raportoituja ja saatettuina yleiseen tietoisuuteen ja päätöksentekijöiden tietoon ja osaksi poliittista päätöksentekoprosessia. Arktista aluetta koskien erityisesti arktisen neuvoston työryhmät sekä Maailman luonnonsäätiö WWF:n arktinen ohjelma ja YK:n ympäristöohjelma UNEP ovat olleet aktiivisia tässä työssä. Kun vielä vuonna 1990 voitiin yhtenä suurimpana uhkana arktiselle luonnolle pitää tietämättömyyttä (Stokke 1990, 23), on 2000-luvulla ympäristöuhkat riittävässä määrin onnistuttu identifioimaan ja todistamaan, jotta ne ovat herättäneet kansainvälistä poliittista huomiota. Tähän ovat osaltaan vaikuttaneet 1990-luvun alueellistumis- ja institutionalisointiprosessin jäljiltä kentällä olevat lukuisa määrä ainakin suhteellisen poliittisesti vahvoja ja toimintakykyisiä kansainvälisiä organisaatioita (niin hallitustenvälisiä kuin NGO:ita), joilla kykyä ja erityisasiantuntemusta osallistua agendanmuodostukseen (Stokke 1990, 25). Keskeinen kysymys ei siten enää ole tieteellisen todistusaineiston, vaan poliittisen tahdon riittävyys.

Kansainvälisen hallinnan näkökulmassa arktisen neuvoston rooli on merkittävä (ks. Stokke & Hønneland 2007). Tällöin myös arktisen alueen alkuperäiskansoilla (inuitit, saamelaiset, arktiset intiaanikansat, aleutit, athabaskit, Siperian alkuperäiskansat) neuvoston pysyvinä jäseninä on mahdollisuus kansainväliseen poliittiseen toimijuuteen ja sen vahvistamiseen. Alkuperäiskansojen kokemuksia ja tietoutta on hyödynnetty myös ilmastonmuutoksen tieteellisessä tutkimuksessa (ACIA 2005).

Päätelmä 1: Rauhanomaisen muutoksen jatkuvuus

Luvun alussa viittasin näkemyksiin, joiden mukaan pohjoisen Jäämeren jäiden sulaminen tulee aiheuttamaan sotilaallisia konflikteja ja uhan maailmanrauhalle. Edellä tarkasteltujen kahden näkökulman pohjalta myös muunlaiset tulkinnat olisivat mahdollisia. Konfliktinäkemysten houkuttavuutta tuntuvatkin rakentavan myös hieman toisenlaiset seikat, kuten turvallistamisprosessin sisäiset liikevoimat. Käynnissä on poliittinen prosessi, jossa ilmastokysymys on muotoutumassa vakavasti otettavaksi kansainväliseksi turvallisuuskysymykseksi. Turvallistamisen logiikan mukaan yleisen hyväksynnän ja turvallistetun aseman saavuttamiseksi on se määriteltävä muita poliittisia kysymyksiä tärkeämmäksi ja kiireellisemmäksi – joksikin jossa uhan alla on koko ihmiskunnan selviytyminen. Turvallistamisliikkeen onnistuessa ilmastonmuutos määritellään

globaalisti hätätilaksi. Tämän suuntainen kansainvälisen politiikan tilassa tapahtuva uhan sosiaalinen konstruointi saattaa vaikuttaa osaltaan myös siihen, että arktiseen ilmastomuutokseen liittyvissä näkemyksissä painotus on usein enemmän kohti vakavimpia konfliktiskenaarioita kuin rauhanomaisen tilanteen jatkuvuutta.

Konfliktinäkemysten houkuttavuutta lisää osaltaan myös arktista aluetta koskeviin mielikuviin vaikuttavat tekijät, jotka kumpuavat 1900-luvun historiasta. Niin Pohjoisnapaan kuin Etelämantereeseen liittyy usein varsin romantisoiva käsitys valkoisista kartoittamattomista alueista maailmankartalla, sankarilliset tutkimusretkikunnat, löydettyjen alueiden nimeäminen isänmaan kunniaksi ja kilpajuoksu alueiden valloittamiseksi (Amundsen vs Scott). Pohjois- ja Etelänavoille suuntautuneet retket ovat olleet valtion suuruuden osoituksia kansainvälisessä politiikassa. Kylmän sodan aika puolestaan näkyy Arktikseen liitetyissä mielikuvissa siinä, että hyvin usein nykyinen tilanne hahmotetaan Yhdysvaltain ja Venäjän, lännen ja idän väliseksi kilpailuksi alueen hallinnasta ja puetaan perinteisen sotilaallisen turvallisuuden ja vastakkainasettelun kaapuun.

Tarkoittaisiko sitten edellä tarkastellun valtiollisen suvereniteetin näkökulma toteutuminen, että edessä on vääjäämättä konflikteja kuten yleisessä keskustelussa ja mediassa maalaillaan?

Ensinnäkin voidaan todeta, että vertailua kylmän sodan tilanteeseen voi pitää ylireagointina. Kasvaneesta sotilaallisesta mielenkiinnosta huolimatta on silti hyvä huomata, että kyse on kuitenkin eri mittakaavan tapahtumista. 1960-luvulta alkanutta pohjoisten vesien strategisesta tilannetta pidettiin perustellusti esimerkkinä klassisesta turvallisuusdilemmasta (Jalonen 1992, 6). 1970-luvun sotilaallisen ekspansion myötä Yhdysvallat ja Neuvostoliitto ilmaantuivat pohjoisille merialueille globaalin voimatasapainon ylläpitämisen hengessä. Pohjoisista merialueista tuli näin suurvaltojen välisen asevarustelun tärkeimpiä näyttämöjä. (Käkönen 1992, 67.) 1980-luvulla tilanne jatkui siinä suhteessa samaan suuntaan, että strateginen kehitys (Neuvostoliiton pohjoinen laivasto, Yhdysvaltain meristrategia; sukellusveneet, ohjukset) entisestään lisäsivät arktisen alueen strategista merkitystä (Archer 1992, 100.)

Historiallisessa perspektiivissä tilanne onkin se, että realistisen näkökulman mukaisesta valtioiden välisestä vastakkainasettelusta ja kilpailusta on tultu toimivan kansainvälisen yhteistyön pariin. 1990-luvulla tehtiin

onnistuneesti töitä vakauden saavuttamisen eteen, ja tultaessa kylmän sodan ajalta vakaus ja rauha olivat arvoja itsessään. Aiempiin vaiheisiin verrattuna nyt siis toimitaan täysin eri pohjalla. Valtiot ovat onnistuneet luomaan vakauden alueelle. Niiden intresseissä ei ole lähteä rikkomaan saavutettua vakautta. Aluekysymyksissä pelisäännöt ovat selkeät. Ja kun ajatellaan, että tällainen poliittinen vakaus on poikkeuksellista öljy- ja kaasualueilla, niin on helppo ymmärtää että kukaan ei halua rikkoa saavutettua vakautta. Poliittisen epävakauden jatkuminen monilla perinteisillä öljyntuotantoalueilla esimerkiksi Lähi-idässä ja Afrikassa lisääkin osaltaan arktisten resurssien houkuttavuutta. Arktisen alueen energiavarojen käyttöönotto edellyttää myös monikansallista yhteistyötä, johtuen jo asiaan liittyvistä teknologisista haasteista.

Kansainvälisen hallinnan näkökulmasta voidaan taas yhteenvetäen katsoa, että yhteinen intressi, laajan turvallisuuden agenda, rajat ylittävä yhteistyö ovat olleet 1990-luvulta lähtien jo valmiina arktisella alueella ja siellä pitkään vallitseva toiminnan muoto. Vastattaessa nykyisiin ja tuleviin ilmastomuutoksen ongelmiin tulee tämä olemaan päällimmäinen toimintatapa ja vahvistuu entisestään. Kyse on samalla jostain kokonaisvaltaisemmasta kuin kansainvälisestä oikeudesta: arktisella alueella vaikuttaa joukko vakiintuneita instituutioita ja yhteistyömuotoja, joiden kautta valtiot tottuneet hoitamaan asiat alueella. Ilmastokysymysten saama globaali huomio tuo myös osaltaan arktisia kysymyksiä kansainvälisen politiikan agendalle ympäristöturvallisuuden ja inhimillisen turvallisuuden kautta määriteltyinä.

Päätelmä 2: Suomen arktinen profiili

Fossiilisten polttoaineiden paradoksi Arktiksella nousee agendalle

Mitä enemmän käytämme öljyä ja kaasua ja edistämme ilmastomuutosta, sitä nopeammin pääsemme käsiksi arktisiin öljy- ja kaasuvarantoihin, joiden käyttö tulee lämmittämään ilmastoa entisestään. Tämä paradoksi ei toistaiseksi vaikuta herättäneen keskustelua valtioiden laatiessa kansallisia arktisia strategioitaan, huolimatta Kööpenhaminan ilmastokokouksen ympärillä käydystä globaalista debatista. Arktisiin energiavarantoihin liittyvä moraalinen dilemma ei vielä tunnu hahmottuneen kansainvälisen politiikan tutkakuvaan kansallisen turvallisuuden tai kansainvälisen hallinnan näkökulmasta. Kansalaisjärjestöjen suunnalta ensimmäiset

äännet teollisen toiminnan rajoittamisen tai kieltämisen puolesta jään alta vapautuvilla alueilla on jo kuultu.²⁷ Samoin alkuperäiskansojen järjestöt ovat pyrkineet nostamaan asiaa esiin.²⁸ Jatkossa teema tulee olemaan houkutteleva viittauskohde myös ei-arktisille valtioille, eli maille, joilla ei ole suoraa pääsyä arktisiin luonnonvaroihin eikä siten suoraa taloudellista intressiä pelissä. Globaalien ilmastoneuvottelujen aikakaudella eivät vain kansalaisjärjestöt vaan myös ei-arktiset valtiot tulevat jatkossa kyselemään arktisen alueen öljyn- ja kaasuntuotannon moraalisen kestävyys- ja ympäristövaikutusten perään.

It's the economy, stupid. Vai onko sittenkään?

Edellisen valossa Suomen kannalta pohdittavaksi tuleekin nousemaan se, kumpaan ryhmään se haluaa profiloitua: Jäämeren sulamisesta avoimesti mahdollisimman suurta kansallista taloudellista hyötyä tavoitteleviin vai uusien öljyvarojen käyttöönottamisen ilmastovaikutuksista huolestuneisiin. Tähänastinen kotimainen keskustelu ja suunniteltu kansallinen politiikka näyttäisi lähteneen sellaiselle uralle, jossa suurimman painoarvon saa talous – miten Suomi voi hyötyä Jäämeren sulamisesta. Vastauksina tähän mennessä ovat olleet lähinnä teknologia ja logistiikka: perinteinen arktinen teknologia (jäänmurtaajat, energiateollisuuden osa-alueet), ”arktinen ympäristöteknologia” (laivojen päästöjen ja jätevesien vähentämi-

²⁷ Tromssassa pidetyssä Arctic Frontiers-konferenssissa 26.1.2010 Greenpeace International vaati porauskieltoa ja teollisen toiminnan kieltämistä jään alta vapautuvilla arktisilla alueilla.

<http://www.greenpeace.org/international/news/hands-off-the-arctic-260110>

²⁸ “[S]ea ice has helped sustain Inuit for thousands of years. And now it is thinning and melting. We need the ice to access our resources and to sustain us. Ironically, and perhaps tragically, others need the ice to melt so that they can access easier travel routes and resources found deep beneath our world, the Inuit homelands.” Patricia Cochran, inuiittien kansainvälisen järjestön puheenjohtaja 29.4.2009. Lisäulottuvuuden tähän teemaan tuo Grönlannin itsenäistymiskehitys. Sen taustalla on suunnitelmat öljyvarojen ”kansallisesta” käyttöönotosta ja neuvottelut kansainvälisten öljy-yhtiöiden kanssa. Öljyvaroihin liittyvät kysymykset ovatkin jo synnyttäneet sisäisiä jännitteitä inuiittien yhteisössä: Osallistutaanko ilmastoa muuttavaan öljybisnekseen vai vastustetaanko sitä vaikka taloudelliset voitot palaisivat lähtöalueelle?

nen, öljyntorjunta, ympäristöriskien arviointi) ja pohjoisesta etelään kulkeva materiaalivirta (rautatieyhteydet).²⁹

Arktisen öljyntuotannon ympäristövaikutuksiin on kansallisessa politiikan valmistelussa viitattu ainoastaan EU:n standardien kautta, ja valta-mediassa käydyssä kotimaisessa keskustelussa fossiilisten polttoaineiden paradoksi Arktiksella on jäänyt huomaamatta kokonaan. Esimerkiksi eduskunnan ulkoasiainvaliokunta ei mietinnössään näe pidäkkeitä resurs-sien hyödyntämiselle, vaan ainoastaan katsoo, että ”arktisten alueiden energiavarojen hyödyntäminen edellyttää kansainvälisen yhteistyön kehittämistä” ja toteaa, että EU:n tulee tässä yhteistyössä ”määrätietoi-sesti painottaa [...] mahdollisimman korkeiden ympäristöstandardien noudattamisen suurta merkitystä.” (UaVM 12/2009, 5). Kansallisessa arktisessa politiikassa pelkkää päälle liimattua EU-viittausta ei tulisi nähdä riittävänä, vaan fossiilisten polttoaineiden paradoksiin arktisilla alueilla tulisi kiinnittää huomiota eritellymmin ja johdonmukaisemmin.

Suorien talousintressien vuoksi (öljy, kaasu, mineraalit) Jäämeren ranta-valtioiden suunnalta tuskin tullaan kuulemaan ympäristöpoliittisia pu-heenvuoroja. On kuitenkin syytä panna merkillä, että arktinen alue ei enää ole vain A8:n asia, vaan globaalin huomion kohteena. Esimerkiksi jäätiköiden sulamiseen liittyvät uhkakuvat – merenpinnan nousu, metaa-nin vapautuminen meren pohjasta ja roudasta – koskettavat erityisesti maapallon muita alueita. Tässä suuremmassa kuvassa Suomella olisikin mahdollisuus erottua muista arktisista maista ja profiloitua arktisena val-tiona, joka taloudellisen hyödyn irtiottamisen sijaan kytkee kysymyksen globaaliin ilmastopolitiikkaan ja globaaliin vastuuseen. Toiseen vaaka-kuppiin asettuvat taloudelliset intressit kun eivät Suomen kohdalla ole niin suuria kuin Jäämeren rantavaltioilla.

²⁹ Ks. esim. Numminen 2010, YLE 3.2.2010 ”Suomikin voi hyötyä Jäämeren rikkauksista”, UaVM 12/2009. Ulkoministerin puheessa (Stubb 2009) annetti-in vahva painoarvo sille, että Suomi sijaitsee lähellä globaalisti tärkeitä talo-usmahdollisuuksia, eli arktisia öljy- ja kaasuvarantoja. Siinä missä Venäjä ja Norja pääsevät hyödyntämään alueen energiavaroja, Suomi voi Stubbin mu-kaan tarjota teknologista asiantuntemusta (jäälaboratoriot, logistiikan ja ener-gian tuotannon parantaminen). Puheessa korostui avautuvien mahdollisuuksi-en hyödyntäminen erityisesti Pohjois-Suomen talouden kannalta. Myös edus-kuntakeskustelussa on korostettu mahdollisuuksia olla mukana arktisessa energiateollisuudessa ja rautatieyhteyksien rakentamisessa (esim. Simo Rund-gren 20.12.2004).

EU:n tuominen A8-maailmaan mahdotonta

Edellä käsitellyn valtiollisen suvereniteetin näkökulmasta voi vetää johtopäätöksen, että monet arktisen alueen kysymykset saattavat supistua vain Jäämeren rantavaltioiden asioiksi. Kuten Ilulissatin kokous ja julistus osoittivat, päätöksenteko voi jäädä ”A5-ryhmän” väliseksi, jolloin Suomi on tilanteesta auttamattomasti ulkona. Yritys päästä mukaan EU:n avulla – esimerkiksi saamalla komissio arktisen neuvoston tarkkailijajäseneksi tai vetoamalla EU:n edustamiin toimintatapoihin ja standardeihin, peräänkuuluttamalla vahvempaa EU:n arktista strategiaa tai ”palauttamalla pohjoinen ulottuvuus pohjoiseen”³⁰ – tuskin onnistuu. Arktisista maista muilla kuin Suomella ei tällä hetkellä tunnu olevan minkäänlaista kiinnostusta ja intressiä saada EU aktiivisemmin mukaan arktiselle alueelle. Lisäksi vetoaminen EU:n sääntöihin ja ”hyviin, pyyteettömiin”, normatiivisen vallan EU-standardeihin esimerkiksi ympäristön suhteen törmää ongelmiin myös siksi, että EU:n kehitteillä oleva arktinen strategia vaikuttaa yllättävän ”valtiolliselta”, perinteisiin turvallisuushahmotuksiin perustuvalta – se piirtää isoa kansainvälistä kuvaa, mutta siten, että EU:n turvallisuusintressit ja geostrategiset dynamiikat ovat hyvin perinteisen mallin mukaan hahmotettuina. EU ikään kuin seurailee politiikan muotoilussaan A5:n asettamia pelisääntöjä – ongelmana vain on se, että siltä pohjalta EU itse on alueella hyvin hampaaton.

Globaalin ja arktisen tason voi yhdistää

Rovaniemen puheessaan Stubb viittasi siihen, että arktisen alueen 1990-luvun alun kehityksessä – johon kuului instituutioiden perustaminen, pohjoinen yhteistyö ja alueellistuminen – Suomi oli vahvasti mukana. Rovaniemen prosessin, Arktisen neuvoston, Barentsin Euro-arktinen neuvoston, ja alueellisen tason yhteistyön Stubb katsoi keskittyneen pitkälti ympäristöön (Arktiksen herkkään luontoon ja sen suojelemiseen ympäristöriskeiltä) sekä perinteisiin elinkeinoihin, kulttuuriin ja kestäväan kehitykseen. Nykyisessä tilanteessa Stubb näkee ympäristön olevan toki edelleen mukana, mutta nyt kytkettynä ilmastomuutokseen. Tämän seurauksena ympäristöhaasteisiin vastataan nyt globaalisti. Näin ollen

³⁰ Ulkoministeri Stubb, Rovaniemen puhe 29.9.2009.

globaalit järjestöt, päällimmäisenä YK, on ottamassa haltuun ennen arktisen alueen kansainvälisille järjestöille kuuluneita teemoja. Arktisen alueen A8+ -malli, joka huomioi niin ympäristö- kuin inhimillisen turvallisuuden ulottuvuuksia ja katsoo valtiollista näkökulmaa laajemmalle istuisi tähän globaalin ilmastopolitiikan kokonaisuuteen hyvin.

Arktisen neuvoston ympäristötyöryhmien merkityksen korostaminen *sekä* arktisen *että* globaalin tason ympäristömuutoksen monitoroinnissa ja ehkäisyssä voisikin muodostaa keskeisen osan Suomen arktista profiilia, jossa arktinen taso yhdistyisi globaaliin ilmastopolitiikan tasoon. Näin yhdistyisi tavoiteltu toimiminen ”arktisen politiikan monipuolisena vaikuttajana” globaalitasolla ja alueellisella tasolla (vrt. UaVM 12/2009, 3).

Taulukko 1: Kaksi tulkintaa arktisen alueen kansainvälispoliittisesta tilanteesta

	Valtiollinen suvereniteetti	Kansainvälinen hallinta
Toimijat	Arktiset valtiot. Nato (EU). Japani, Kiina?	Kansainväliset ja alueelliset organisaatiot (arktinen neuvosto, Barentsin euroarktinen neuvosto) ja NGOt. Monikansalliset yhtiöt?
Dominoiva logiikka	Kansallinen etu. Resurssikilpailu. Alueellinen suvereniteetti.	Globaali intressi. Kansainvälinen merioikeus. <i>Arctic governance</i> , regiimit.
Turvallisuus	Sotilaallinen turvallisuus. Ympäristömuutos vastakainasettelujen aiheuttajana.	Ympäristöturvallisuus. Ympäristö yhdistävänä turvallisuusuhkana.
Alkuperäiskansojen rooli	Uudelleen-marginalisoituminen. Grönlanti: kohti valtiota?	A8+ Ruohonjuuritason ilmasto- asiantuntijuus, <i>snowhow</i> . Voimistuva poliittinen mobilisaatio.
Taustaa ensimmäisessä arktisessa aallossa	Alueellistuminen valtioiden kontrollissa	Ympäristöturvallisuus ja kv instituutiot valtiollisen paradigman haastajina
Rauhanomaisen muutoksen jatkuvuutta tukevat elementit	Konfliktivapaa öljy- ja kaasualue. Vakaus alueelle luotiin jo varhain 1990-luvulla. Samansuuntaiset intressit, selkeät pelisäännöt ja niiden noudattamisen perinne.	Kv. oikeuden mekanismien ja regiimien vahvistuminen. UNCLOS Aktiiviset NGOt. Ilmastobuumien tuoma globaali huomio.

Lähteet:

ACIA (2005): *Arctic Climate Impact Assessment*. Cambridge: Cambridge University Press.

Archer, Clive (1992): "Arctic Cooperation." In Jyrki Käkönen (ed). *Vulnerable Arctic -Need for an Alternative Orientation*. Tampere Peace Research Institute Research Report No. 47, 87-106.

Bellinger, John B. (2008): "Treaty on Ice". *The New York Times*, June 23.

Browning, Christopher S. (2005): *Remaking Europe in the Margins. Northern Europe after the Enlargements*. Aldershot: Ashgate.

Borgerson, Scott (2008): "Arctic Meltdown. The Economic and Security Implications of Global Warming." *Foreign Affairs*, March/April 2008.
<http://www.foreignaffairs.com/articles/63222/scott-g-borgerson/arctic-meltdown> (23.2.2010)

Buzan, Barry; Wæver, Ole & de Wilde, Jaap (1998): *Security: A New Framework for Analysis*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Chalecki, Elizabeth (2007): "He Who Would Rule: Climate Change in the Arctic and its Implications for U.S. National Security". *Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association 48th Annual Convention, Chicago*, Feb 28, 2007.
http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/1/7/9/0/7/p179077_index.html (23.2.2010)

Correll, Hans (2008): "The North is not the Wild West". *The Globe and Mail*, 28.4.2008.
<http://www.theglobeandmail.com/news/opinions/article682229.ece> (23.2.2010)

European Commission (2008): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic Region*. Brussels, 20.11.2008, COM(2008) 763, final.

Heikkilä, Markku (1998): *Arktiset visiot*. Ylivieska: Pohjoinen.

Heininen, Lassi (1991): *Sotilaallisen läsnäolon ympäristöriskit Arktiksessa. Kohti Arktiksen sääätelyjärjestelmää*. Tutkimuksia No. 43. Tampere: Rauhan- ja konfliktintutkimuslaitos.

Heininen, Lassi (1992): "National Approaches to the Arctic". In Jyrki Käkönen (ed). *Vulnerable Arctic Need for an Alternative Orientation*. Tampere Peace Research Institute Research Report No. 47, 35-65.

Heininen, Lassi & Palosaari, Teemu (2010): "Arktisen alueen toinen tuleminen: yhteistyötä vai kilpajuoksua?" *Kosmopolis* 40(3), 35-49.

Jones, Stephen (2008): "Message from the Chair of the Uarctic Rectors' Forum". Proceedings of the Joint Seminar of Uarctic Rectors' Forum and the Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region, February 28, 2008 Rovaniemi, UArctic Publication Series No.2
<http://archive.arcticportal.org/548/01/UARctic-Rectors-Forum-Roi-Feb-2008.pdf> (23.2.2010)

Jalonen, Olli-Pekka (1992): "Russian Naval Strategy: The Feasibility of Non-Offensive Alternatives". In Jyrki Käkönen (ed). *Vulnerable Arctic Need for an Alternative Orientation*. Tampere Peace Research Institute Research Report No. 47, 6-34.

Joenniemi, Pertti (1997): *Neo-nationalism or Regionalisms. The Reconstucting of Political Space Around the Baltic Rim*. Stockholm: NordREFO.

Koivurova, Timo (2008): "Alternatives for an Arctic Treaty – Evaluation and a New Proposal. *RECIEL* 17(1), 14-26.

Koivurova, Timo & Molenaar, Erik (2009): *International Governance and Regulation of the Marine Arctic*. Oslo: WWF International Arctic Programme.

Käkönen, Jyrki (ed.)(1992): *Vulnerable Arctic Need for an Alternative Orientation*. Tampere Peace Research Institute Research Report No. 47.

Lee, James R. (2009): *Climate Change and Armed Conflict. Hot and Cold Wars*. London: Routledge.

Mariussen, Åge; Aalbu, Hallgeir & Brandt, Mats (2000): *Regional Organisations in the North*. Report 5:2000. Oslo: Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

McKibben, Bill (2009): "Climate Change". *Foreign Policy* January/February 2009, 32-38.

NASA (2009): New NASA Satellite Survey Reveals Dramatic Arctic Sea Ice Thinning. http://www.nasa.gov/home/hqnews/2009/jul/HQ_09-155_Thin_Sea_Ice.html (23.2.2010)

NOOA (2009): Arctic Report Card: Atmosphere. <http://www.arctic.noaa.gov/reportcard/atmosphere.html> (23.2.2010)

Numminen, Lotta (2009): "Kansalliset intressit uhkaavat vesittää arktisen yhteistyön". Vieraskynä, *Helsingin Sanomat* 9.2.2009.

Offerdal, Kristine (2007): "Oil, gas and the environment". In Olav Schram Stokke & Geir Hønneland (ed.): *International Cooperation and Arctic Governance. Regime effectiveness and northern region building*. London & New York: Routledge, 138-163.

Palosaari, Teemu & Möller, Frank (2004): "Security and Marginality: Arctic Europe after the Double Enlargement". *Cooperation & Conflict* 39(3), 254-281.

Palosaari, Teemu (2001): "The Northern Dimension – the Arctic Component". *Conference on the Swedish Initiative on the Barents Euro-Arctic Co-operation and the Northern Dimension*. Kiruna, Sweden, June 2001.

Riddell-Dixon, Elizabeth (2008): "Canada's Arctic Continental Shelf Extension: Debunking Myths". *Policy Options*, September 2008.

Sale, Richard (2009): *The Scramble for the Arctic. Ownership, exploitation and conflict in the Far North*. London: Frances Lincoln.

Scrivener, David (1999): "Arctic environmental cooperation in transition". *Polar Record* 35(192), 51-58.

Selin, Henrik (2009): Climate Change and Security: Arctic Links and U.S. Intelligence Community Responses. ECSP Podcast, Woodrow Wilson International Center for Scholars 24.2.2009. <http://newsecuritybeat.blogspot.com/2009/02/podcast-discussion-on-climate-change.html> (13.1.2010)

Stokke, Olav Schram (1990): "Environmental Threats in the Arctic". In Lassi Heininen (ed.) *Arctic Environmental Problems*. Tampere Peace Research Institute Occasional Papers No. 41.

Stokke, Olav Schram (2007): "A legal regime for the Arctic? Interplay with the Law of the Sea Convention." *Marine Policy* 31, 402-408.

Stoltenberg, Thorvald (2009): *Nordic Cooperation of Foreign and Security Policy*. Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009.

Stubb, Alexander (2009). Ulkoministerin puhe Arktisen keskuksen 20-vuotisjuhlassa. Rovaniemi 29.9.2009.

<http://www.arcticcentre.org/?DeptID=11068> (20.4.2011)

UaVM (2009): *Suomi ja arktiset alueet*. Ulkoasiainvaliokunnan mietintö 12/2009.

http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/uavm_12_2009_p.shtml (23.2.2010)

Young, Oran (2000): *The Structure of Arctic Cooperation. Solving Problems/Seizing Opportunities*. A papere prepared at the request of Finland in preparation for the Fourth Conference of Parliamentarians of the Arctic Region, Rovaniemi, 27-29 August 2000, and the Finnish chairmanship of the Arctic Council during the period 2000-2002.

Young, Oran (2005): "Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of Cooperation." *Global Governance* 11(2005), 9-15.

Åtland, Kristian (2007): "Mikhail Gorbachev, the Murmansk Initiative, and the Desecuritization of Interstate Relations in the Arctic". *Cooperation and Conflict* 43(3), 289-311.

POHJOIS-SUOMEN RAJA-ALUEET KYLMÄN SODAN JÄLKEEN – KUINKA TARTTUA RAJOJEN LUONTEEN MUUTOKSEN AVAAMIIN MAHDOLLISUUKSIIN?

Jari Koivumaa

Johdanto

Kylmän sodan loppu on laajasti keskusteltu ilmiö kansainvälisissä suhteissa. Sen selittäminen on ollut keskeinen osa kansainvälisten suhteiden teoriaa (Ks. esim. Rosenau 1997, Hoffman 1998, Taylor & Flint 2000, 74-88, Dodds 2005). Kansainvälisten suhteiden teoria selittää, mitkä rakenteet ja toimijat kansainvälisessä politiikassa kulloinkin vaikuttavat. Kylmän sodan aikana tärkeimmät toimijat olivat supervallat Neuvostoliitto ja Yhdysvallat. Kansainvälisen järjestelmän rakenne oli anarkistinen. Järjestyksen loi vallan tasapaino. Tunnustetuin analyysi kylmän sodan asetelmasta on Kenneth Waltzin ”Theory of International Politics” (Waltz 1979). Waltz suosi kaksinapaista kansainvälistä järjestelmää. Hänen mukaansa ”kaksinapaisessa järjestelmässä on paljon hyvää” (Waltz 1979, 174). Erityisen tärkeää oli vakaus. Waltz uskoi myös, että kaksinapaista vakautta kestäisi pitkään. Nyt voidaan todeta, että Waltzin näkemykset olivat jossain määrin virheellisiä.

Kylmän sodan loputtua kansainvälisten järjestelmän rakenteet ovat muuttuneet. Neuvostoliiton romahtamisen myötä toinen suurvalloista katosi kansainvälisistä suhteista vuonna 1991. Uusissa rakenteissa muiden kuin valtiotoimijoiden – kuten kansalaisjärjestöjen ja monikansallisten yritysten – painoarvo on kasvanut. Myös talouden rooli kansainvälisen järjestelmän rakenteissa on vahvistunut (esim. Kegley & Wittkopf 2001, 226–241). Supervaltojen taistelutantereen sijaan kansainvälinen järjestelmä on nyt moninapainen valtioiden, järjestöjen, yritysten ja myös yksilöiden monimutkainen pelikenttä. (Ks. esim. Beck 1997, 1998, Buzan & Little 2000; Buzan & Wæver 2003, Held et al. 1999; Wendt 1999.) Euroopassa muutosta on ohjannut Euroopan unioni. Valtioiden taloudellista ja poliittista suvereniteettia on siirtynyt EU:lle, josta on tullut kansainvälisen järjestelmän toimija.

Kansainvälisen järjestelmän murros on vaikuttanut myös Euroopan pohjoisessa (ks. esim. Tennberg 1998; Heininen 1999, 2003; Koivumaa

2008). Artikkelissani ehdotan kylmän sodan jälkeiseen tilanteeseen soveltuvaa tapaa määritellä Pohjois-Suomen raja-alueet. Tämä tapahtuu tilanteessa, jossa Suomen valtionneuvosto on julkaissut ”Suomen arktisen strategia” (Valtioneuvosto 2010). Globalisaation, valtion roolin muutoksen ja alueellisen integraation myötä myös Pohjois-Suomi asettuu kansainvälisiin suhteisiin toisella tavalla kuin kylmän sodan aikana. Konkreettisin muutos on epäilemättä Suomen itärajaa määrittäneen ”idän ja lännen” välisen ”rautaesiripun” häviäminen. Suomen arktinen strategia huomioi tämän toteamalla, että ”[k]iinnostus arktista aluetta kohtaan on kasvanut viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Kylmän sodan aikaan alueen strateginen merkitys nähtiin Naton ja Venäjän raja-alueena. Nyt alueen taloudellinen potentiaalia ja mahdollisesti avautuvat uudet kuljetusreitit korostavat alueen strategista merkitystä uudella tavalla”. (*ibid.*, 4).

Kylmän sodan asetelman sulkemia ikkunoita on avautunut ja avautumassa myös kansalaisyhteiskunnissa. Raja-alueilla voidaan harjoittaa toimintaa, joka ei kylmän sodan rakenteissa ja rajoilla ollut mahdollista. Tarkastelen tällaisen toiminnan mahdollisuuksia neljästä raja-alueenäkökulmasta. Näkökulmat ovat Lapin, Saamelaisalueen, Torniolaakson ja Perämerenkaaren. Hypoteesini on, että kylmän sodan päätymisen myötä merkittävä osa valtioiden välisten ja kylmän sodan tuottamista rajoitteista kansalaisyhteiskunnalle on poistunut. Rajojen luonteen muutos on avannut raja-alueille – ja niiden asukkaille – toimintamahdollisuuksia, joista moniin on jo tartuttu.

Pohjoisen perifeerisyys

Pohjois-Suomen raja-alueet sijaitsevat kaukana kansallisvaltioiden keskuksista, kuten pääkaupungeista. Alueet ovat valtioiden reuna- ja raja-alueilla. Modernin valtiojärjestelmän kehittyessä valtiot ovat kytkeneet – muun muassa verotuksen ja kirkon avulla – raja-alueet osaksi valtapiiriään ja alueitaan. Anthony Giddensin mukaan modernin valtiokeskeisen kansainvälisen järjestelmän raja-alueita määrittää kaksi piirrettä. Ensinnäkin ne sijaitsevat valtioiden välisillä rajoilla (*borders*): toisin sanoen rajautuvat valtioiden välisiin rajoihin. Toiseksi ne sijaitsevat kaukana valtioiden hallinnollisista keskuksista (*frontiers*). (Ks. Giddens 1985, 49–51). Taylorin ja Flintin mukaan käsitteenä ”raja (border)” viittaa rajoitteisiin (*bound*) ja ”raja-alue (*frontier*)” viittaa puolestaan edessä (*in*

front) olevaan ”sivilisaation keihäänkärkeen”. Raja-alueet (*frontiers*) ovat valtiojärjestelmän kehittyessä ”valloitettu” ja ne ovat muuttuneet valtioiden välisten rajojen (*borders*) määrittäviksi alueiksi. Tästä huolimatta valtioiden raja-alueiden määrittämisen tapoihin on jäänyt piirteitä tavasta määrittää ne ennen valloitusta ja liittämistä kiinteäksi osaksi valtakuntaa. (Taylor & Flint 2000, 162.)

Valtiot ovat keskinäisillä rajoillaan määrittäneet maantieteellisen poliittisen tilansa myös Euroopan pohjoisessa. Tämän myötä Pohjois-Suomen raja-alueiden asukkaiden itä-länsi-suhteet ovat rajoittuneet. Esimerkiksi pohjoissaamelaiset ovat jakautuneet kolmen eri valtion alueella ja saamelaiset kokonaisuutena neljän valtion alueelle. (ks. esim. Lehtola 1997, 43–75; Nickul 1970, 208–209). Samalla rajat ovat vaikuttaneet saamelaisen elämänmuotoihin. Venäjän tsaari sulki Norjan poronhoitajilta Suomen ja Norjan välisen rajan 1852. Norjassa säädettiin 1854, että Suomen ja Norjan poronhoitajilla ei ollut pääsyä toiseen valtakuntaan. Vuonna 1889 suljettiin Suomen ja Ruotsin välinen raja. (Nickul 1970, 208–209). Rajojen ohella poliittista tilaa on rakennettu identiteeteillä. Valtiokeskeisessä järjestelmässä identiteettiryhmät ovat ensisijaisesti kansalaisia. Esimerkiksi Tornionlaaksossa joen itäpuolella on sosiaalistuttu suomalaiseen historiaan ja identiteettiin ja länsipuolella ruotsalaiseen historiaan, identiteettiin ja kieleen. Sosiaalistumista ovat tukeneet muun muassa koulujärjestelmä, media, talouselämä ja urheilu. Tornionlaakson jakautuminen ”Suomeksi ja Ruotsiksi” palautuu Suomen sodan jälkeiseen Haminan rauhaan 17.9.1809, jossa Suomi siirtyi Ruotsilta Venäjän vallan alle. Ruotsalaiset vaativat rajaa Kemijokeen ja venäläiset Kalixjokeen. Kompromissina päädyttiin Tornionjoen ja Muonionjokiin (Teerijoki 1993, 141). Rajanvedon seurauksena ”taloudellisesti ja kulttuurisesti yhtenäinen Tornionlaakson joutui näin jaetuksi kahden valtakunnan kesken, mistä aiheutui monenlaisia pulmia ja järjestelyjä” (*ibid.*).

Erityisen voimakasta rajojen politiikka oli kylmän sodan aikana. Kylmän sodan määrittämä idän ja lännen välinen raja ei ollut ainoastaan kansantalouksien ja kulttuurien erottaja – ja erojen synnyttäjä – vaan myös kahden erilaisen poliittisen järjestelmän välinen tiukasti vartioitu raja, jonka ylityksiä kontrolloitiin tarkasti. Asetelma heikensi – tai pikemminkin esti – esimerkiksi lähialueyhteistyötä Suomen ja Neuvostoliiton rajan yli. Tuomas Forsbergin ja Tapanin Vaahtorannan (1994, 127–132) mukaan kylmän sodan päättymisen jälkeen nopeasti liikkeelle lähtenyt Suomen ja Venäjän välinen raja-alueyhteistyö ei ollut kylmän sodan aikana mahdol-

lista eikä luonnollista kansalaisyhteiskuntien suhdetta Neuvostoliiton lähialueiden ja Suomen välisen rajan yli syntynyt. Suhteet hoidettiin keskitetysti Moskovan kautta. Tästä seurasi että Suomelle oli aika lailla samantekevää löytyykö kumppani Suomen rajan läheisyydestä vai jostakin muualta Neuvostoliitosta. Lähialueiden merkitystä erillisenä osana Neuvostoliittoa ryhdyttiin tarkastelemaan vasta Gorbatshevin uudistuspolitiikan myötä 1980-luvun lopussa.

Asetelma – ja moderni valtiokeskeisyys – heijastui myös ”Lapin länsirajaan”. Suomi oli erityisesti YYA-sopimuksen myötä suuntautunut itään ja Ruotsi puolestaan länteen. Ruotsissa tiedostettiin Suomen velvoitteet Neuvostoliiton suuntaan. Tässä asetelmassa myös Tornionlaakson halkaisi ”rautaesirippu”, jota ei onneksi koskaan tarvinnut laskea alas. Neuvostoliiton velvoitteet sotilaallisesta yhteistyöstä eivät koskaan realisoituneet. Rajan rauhanaikainen vartiointi riitti. Kuten ei rajoja yleensääkään, ei ”maailman rauhallisinta” rajaa perustettu yhdistämään vaan erottamaan ihmisiä. Rajaan liittyvät turvallisuusriskit nousivat esiin sen perustamisesta lähtien. Harri Mantila toteaa, että 1800-luvun lopussa Tornionlaakson

strateginen merkitys kasvoi, ja Ruotsin valtiovalta alkoi nähdä suomenkielisen väestön turvallisuusriskinä. Puhuihan tuo väestö samaa kieltä kuin valtakunnan rajan toisella puolella puhuttiin. ja näin pelättiin, että mahdollisessa konfliktitilanteessa se olisi saattanut olla solidaarinen vieraan vallan pyrkimyksille. Ruotsin Tornionlaaksossa aloitettiin systemaattiset ruotsalaistamistoimet. Koululaitos muutettiin kokonaan ruotsinkieliseksi, ja suomen puhuminen koulussa kiellettiin. (Mantila 2003.)

Mantilan mukaan kielellinen sorto jatkui aina 1950-luvulle saakka (*ibid.*) Valtioiden välisten rajojen ohella kylmän sodan asetelman rajoitteet siirtyivät myös ihmisen välisiin suhteisiin valtioiden ja kansalaisyhteiskuntien sisällä. Suuri kamppailu kommunistin ja kapitalistin välillä otettiin ”korpikommunismiin Lapissa” vielä enemmän tosissaan kuin muualla kylmän sodan aikaista Suomea. (Ks. Koivumaa 2008, 59–62). Dynaamisen yhteistä hyvää raja-alueiden asukkaille tavoittelevan politiikan kanalta paikallisten pienyhteisöjen polarisaatio ei ole hedelmällistä tai rationaalista. Periferian perifeerisyyttä synnyttävää poliittista ajattelua ih-

meteltiin myös keskusalueilta käsin. Jaakko Nousiainen kuvaa lappilaista korpikommunismia seuraavasti:

Tällaisella metsäcommunismilla ei ole sanottavasti aatesisältöä. Itäsuomalainen kommunisteja kannattava pienviljelijä ja metsätyömies ei tunne kommunismi ideologiaa eikä ole kiinnostunut siitä: hän on kiinnostunut ennen kaikkea aineellisten olojensa kohottamisesta, ja tyytymättömänä ja katkerana elämänosaansa hän antaa tukensa kommunistiselle puolueelle uskoen sen taistelevan tehokkaimmin hänen ja hänen ryhmänsä ”lyhyen tähtäimen” tavoitteiden saavuttamiseksi. Hän ei välitä ottaa selvää siitä, minkälaiseksi hänen elämänsä muuttuisi, jos kommunistit pääsisivät valtaan, ja tuskinpa häneen voidaan tämän tapaisilla argumenteilla sanottavasti vaikuttaa: hänellä on epämääräinen tunne siitä, että ratkaiseva muutos ei missään tapauksessa huononna hänen asemaansa, ja joka tapauksessa se vie hänet niiden ”herrojen” yläpuolelle, joiden armoilla hän nyt katsoo olevansa. (Nousiainen 1956. 152.)

Myös kolonialismi on liitetty Euroopan pohjoisen valtioiden ja Pohjois-Suomen raja-alueiden välisiin suhteisiin. Erityisesti saamelaiden on nähty joutuneen valtiokolonialismin kohteeksi. Tämä kärjistyy erilaisiin ”kehityksen teorioihin” tukeutuvien rotuoppien käsityksiin saamelaisista. Esimerkiksi Egon von Eickstedt oli sitä mieltä, että kehittymättömämpiä rotuja saattoi löytää lähinnä syrjäisiltä reuna-alueilta, aarniometsistä, kaukaisilta rannikkoseuduilta, ja saaristoista, joissa ne elivät lukumäärältään suurempien ja älykkäämpien rotujen karkottamina. (Ks. Isaksson 2001, 135.) Modernit rotuopit ovat määritelleet Pohjois-Suomen raja-alueiden asemaa ja kehitystä/kehittymättömyyttä verrattuna eurooppalaisten keskusalueiden kansoihin ja ihmisiin. Tässä modernisaatiodiskurssista tuntematonta Lappia ja pohjoista on valloitettu ja käsitteellistetty keskusalueiden näkökulmasta. Rotuopit ovat heijastelleet yleisempää modernia suhtautumistapaa perifeeriseksi määriteltävissä oleviin ihmisryhmiin sekä kytkeytyneet modernisoituvan maailman kolonialistisiin aatteisiin. (*Ibid.*, 191.)

Osa perifeerisyyttä tuottavaa politiikkaa on ollut pohjoisen luonnonvarojen käyttö. Ennen teollistumisen kuninkaat ja tsaari olivat kiinnostuneita lohesta, turkiksista ja mineraaleista pohjoisessa. Yleisin keino hankkia

luonnonvaroja oli verotus. Teollisen vallankumouksen myötä modernit valtiot ovat käyttäneet pohjoisen mineraaleja, puutavaraa ja vesivoimia tukemaan kansantalouksiensa kasvua. Ongelma pohjoiselle on ollut, että luonnonvarojen jalostamisesta syntynyt lisäarvo on siirtynyt Pohjois-Suomen raja-alueilta tukemaan pääkaupunkien ja muiden keskusalueiden aluetalouksia ja ostovoimaa. Ilmo Massan mukaan toisen maailmansodan jälkeisessä ”pohjoisen teollistamisesta tai oikeammin raaka-aine- ja energiavarojen mobilisoinnissa on joitakin valtiollisen ryöstötalouden piirteitä” (Massa 1994, 265). Toisen maailmansodan jälkeen lappilaiset luonnonvarat ”mobilisoitiin melko suoraviivaisin ja ekologiasta piittaamattomin toimin metsäteollisuuden ja voimayhtiöiden käyttöön”. (*ibid.*). Myös Pohjois-Suomessa syntynyt työvoima on siirtynyt valtion ja teollisuuden keskuksia kehittämään. Tuomo Molander on todennut:

Lapin kehityksessä koko tämän vuosisadan ajan on eräänlaisena suurena linjana ollut pyrkimys taloudelliseen kasvuun. Näin oli erityisesti vuosisadan alkupuolella ja toisen maailmansodan jälkeisenä jälleenrakennuskautena, jolloin kehitys perustui pääasiassa luonnonvarojen hyväksikäyttöön. Lappi on ollut pääasiassa raaka-aineiden tuotantoaluetta, työvoiman tuotantoaluetta ja voimakkaasti riippuvainen muualla tapahtuvasta päätöksenteosta. Lapin asema on ollut siten periferisille alueille tyypillinen. (Molander 1994, 22–23.)

Teollistumisen ja kylmän sodan aikana – kuten myös kylmän sodan päätymisen jälkeen – raja-alueiden perifeerisyys oli mahdollista tarkistaa tietenkin myös tilastoista. Alueet ovat olleet väestöään menettäviä kehitysalueita, joiden kansantuloa henkeä kohden on ollut keskusalueiden kansantuloa vähäisempää. Kuten aikoinaan Neuvostoliitossa, myös Suomessa tilastojen avulla on haluttu mahdollisimman objektiivisesti tarkastella yhteiskunnan kehityksen tasoa. Samalla tilastot ovat olleet tietenkin myös vallankäytön väline. Jouni Häklin (1994, 36–43) mukaan viimeistään 1800-luvulta lähtien yhteiskuntaa koskevalla tiedolla oli selkeästi valtion vallankäyttöä tukeva merkitys. Aluetta koskevat ”numeraaliset representaatiot” ovat olleet vastaus yhteiskuntaa koskevan hyödyllisen tiedon kysyntään. Samalla on uskottu, että todellisuus on hallittavissa ja suunniteltavissa. Tilastot ovat määrittäneet miten asiat objektiivisesti ottaen ”siellä ulkona” tilastojen kuvaamassa maailmassa ovat. Pohjois-Suomen raja-alueiden näkökulmasta ongelmana tässä on epäilemättä ollut, että negatiivisesta kehityksestä kertova tilastotieto ei ole

kannustanut ihmisiä toimintaan, joka olisi kääntänyt muutto- tai kansantuotetilastot toiseen suuntaan. Aikaisempaan kehitykseen perustuneet ennusteet ovat toteuttaneet itseään. Viime vuosina muun muassa yritysten investointihalukkuutta koskevat tiedot ja niihin perustuvat ennusteet ovat ennakoineet – toisin kuin aikaisemmin – erilaisista epävarmuustekijöistä huolimatta Lapin tulevaisuuden varsin myönteiseksi (ks. esim. Lappi-työryhmä 2008; Lotvonen 31.12.2010; Helsingin Sanomat 31.12.2011).

Kansainvälisen järjestelmän murros

Määritän kylmän sodan jälkeisen murroksen neljän murrostekijän avulla. Kylmän sodan voimatasapainon sijasta kansainvälisen järjestelmän rakenteet – myös Pohjois-Suomen raja-alueilla – muodostuvat globalisaatiosta, valtion roolin muutoksesta ja Euroopan unionista. Ne ovat siirtäneet Pohjois-Suomen raja-alueiden asukkaat uuteen tilanteeseen, jossa Lapissa, Saamelaisalueella, Tornionlaaksossa ja Perämerenkaarella voidaan toteuttaa toimenpiteitä, rakentaa verkostoja ja esittää näkemyksiä, jotka eivät kylmän sodan asetelmassa olleet mahdollisia. Kansainvälisen järjestelmän murros on muuttanut Pohjois-Suomea alueellista ja poliittista tilaa määrittäneiden valtioiden välisten rajojen luonnetta. Murros liittyy teknologiseen kehitykseen ja elinkeinorakenteen muutokseen, joiden Manuel Castells esitti olevan tärkeimmän selittävän tekijän Neuvostoliiton romahdukselle (ks. Castells 2000, 5–67). Kansainvälisen järjestelmän murrostekijät voidaan määritellä kuten taulukossa 1.

Globalisaatio, valtion roolin muutos, eurooppalainen integraatio ja kylmän sodan loppu liittyvät kansainvälisten suhteiden keskinäisriippuvuudessa todellisuudessa tiiviisti yhteen. Kansainvälisen järjestelmän murrostekijöiden keskinäisriippuvuuden toisiaan vahvistava tendenssi muodostaa kokonaisvaltaisen kansainvälisen järjestelmän kylmän sodan jälkeisen murroksen, joka mahdollistaa uudenlaista toimintaa Pohjois-Suomen raja-alueilta. Globalisaation osalta John Agnew (2003, 2) toteaa, että kylmän sodan jälkeen globalisaatio on avannut mahdollisuuden aikaisempiin tilanteisiin verrattuna hyvin erilaiselle maailmalle. Berliinin muurin murtumisen myötä marraskuussa 1989 murtui myös geopoliittinen malli, jossa sosialistinen itä taisteli kapitalistista länttä vastaan. Kylmän sodan jälkeisessä tilanteessa yksittäisten kansantalouksien on sopeuduttava keskinäisriippuvaiseen globalisaation määrittämään maa-

ilmantalouteen. Globalisaation määrittämä järjestelmä ei ole suurvaltojen ideologisen kamppailun dominoima. Uuden teknologian ja median mahdollistamasta yritysten ja kansalaisyhteiskuntien verkostoitumisesta on tullut merkittävä osa globaalia kylmän sodan jälkeistä politiikkaa. Kylmän sodan päättymisen myötä myös Euroopan rajat alkoivat muuttua. Ilkka Liikasen (2004, 95) mukaan ”kylmän sodan loppu on dramaattisesti muuttanut Eurooppaa sekä sen rajoja. Rajojen uudelleen käsitteellistäminen sekä rajat ylittävä integraatio on ollut erityisen syvää Suomessa ja sen itäisellä raja-alueella”. (Ks. Koivumaa 2008, 27–28.)

Taulukko 1. Kansainvälisen järjestelmän murros

Moderni kansainvälinen järjestelmä	Kylmän sodan jälkeinen kansainvälinen järjestelmä
<i>Eurooppa-keskeisyys</i> kolonialismi, Eurooppa-keskeiset ideologiat (sosialismi ja kapitalismi)	<i>Globalisaatio</i> dekolonisaatio ja Eurooppa-keskeisten ideologioiden haastaminen
<i>Moderni valtio</i> valtion vahvistuminen ja valtiokeskeisyys	<i>Valtion roolin muutos</i> kansalaisyhteiskunnan vahvistuminen, markkinoituminen
<i>Moderni eurooppalainen integraatio</i> talous, funktionalismi ja rationalismi	<i>Euroopan unioni</i> unionin laajeneminen pohjoiseen ja Itä-Eurooppaan, yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka, raha- ja talousliitto sekä eurooppalainen identiteetti
<i>Kylmä sota</i> kaksinapainen kansainvälinen järjestelmä	<i>Kylmän sodan loppu</i> moninapaisuuden ja yksinapaisuuden ambivalenssi, uudet poliittiset ristiriitaisuudet

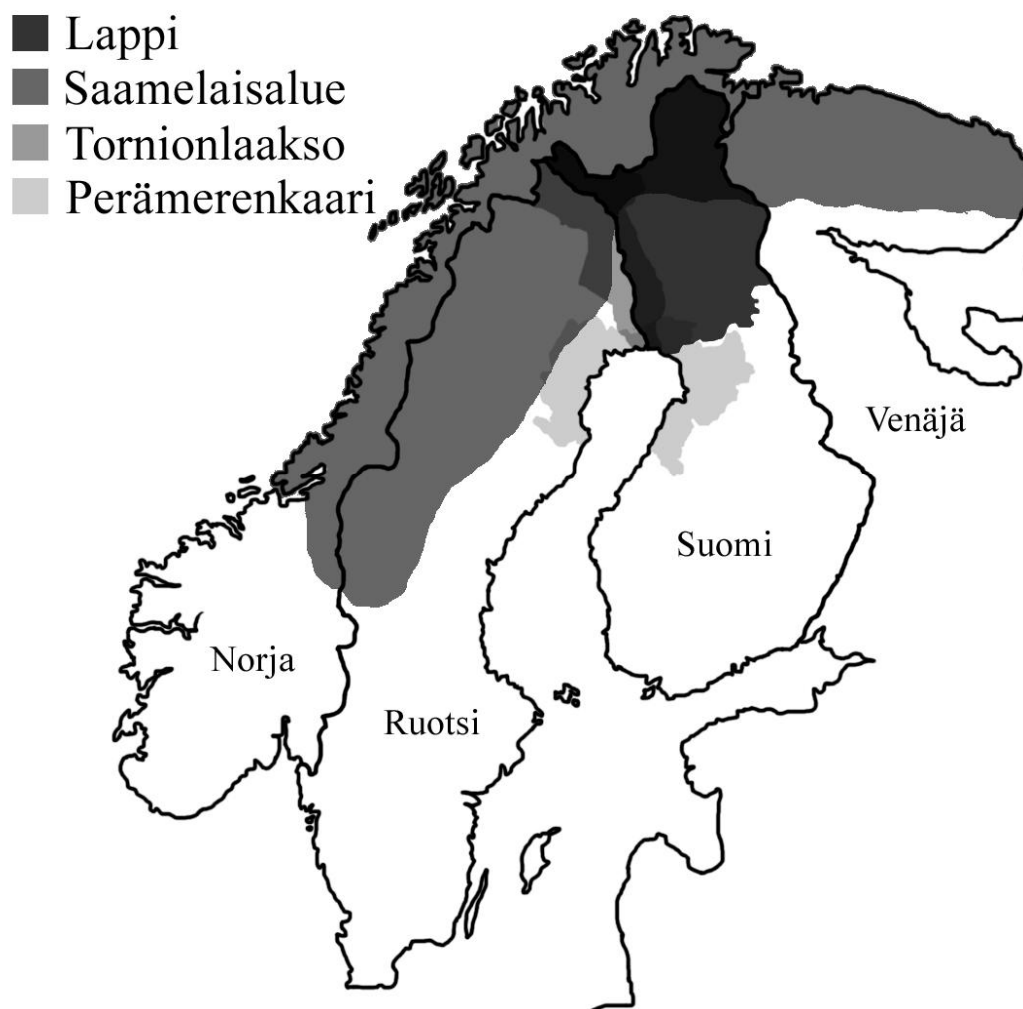
Vuoden 1964 Westfalenin rauhan myötä merkittävin poliittisen tilan määrittäjä maailmassa on ollut valtio (ks. esim. Kegley & Wittkopf 2001, 55). Tuolloin syntynyt valtiojärjestelmä on elänyt erilaisia vaiheita, joista yksi oli kylmän sodan aika. Alexander Wendtin mukaan ”myöhään 1900-luvulla” on – kylmän sodan päättymisen myötä – siirrytty ”kilpailijavaltioiden” muodostamasta ”ystävävaltioiden” muodostamaan kansainväliseen järjestelmään (Wendt 1999, 314). Toisen maailmansodan jälkeen eurooppalaista politiikkaa määritti taloudellinen integraatio. Maastrichtin sopimuksen myötä vuonna 1993 integraation luonne on muun muassa tavoitteiden yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta ja yhteisvaluutan myötä muuttunut. Euroopan unionista on tullut poliittinen toimija kansainväliseen järjestelmään. Modernia kansainvälistä järjestelmän murrostekijöistä kolonisaation ja valtion ensisijaisuuden maailmanpolitiikassa historia ulottuu kauas ”idän” ja ”lännen” välistä kylmää sotaa edeltävään aikaan. Analyysissäni kylmän sodan loppu – globalisaatioineen ja valtion roolin muutoksineen – muodostaa taitekohdan myös suhteessa niihin (ks. esim. Beck 1997; 1998). Pohjois-Suomen raja-alueille murros saapui viimeistään Euroopan unionin vuoden 1995 laajenemisen myötä. Max Jakobson kytkee yhteen kylmän sodan päättymisen ja EU-jäsenyyden varsin yksiselitteisesti.

Kysymys EY-jäsenyyden hakemisesta ratkesi – asiallisesti, vaikkei vielä muodollisesti – elokuun 19. päivänä (1991) eli Moskovan vallankaappaus Hankkeen epäonnistuttua. Sillä oli dramaattinen psykologinen vaikutus Suomen politiikkaan. Kun kerran Venäjän Boris Jeltsin oli noussut neuvostojohtaja Gorbatshevinkin edelle ja kun Baltian maiden itsenäisyys oli tunnustettu, tunsimme vapautuneemme sitoumuksista itään. Syyskuussa SDP ilmoitti kannattavansa EY-jäsenyyttä yhtyen siten kokoomuksen ja Ruotsalaisen kansanpuolueen kantaan. Se merkitsi, että eduskunnassa oli enemmistö kannattamassa jäsenyyttä. (Jakobson 2003, 372.)

Pohjois-Suomen raja-alueet kylmän sodan jälkeisessä kansainvälisessä järjestelmässä

Kansainvälisen järjestelmän murroksen merkityksen ymmärtäminen Pohjois-Suomen raja-alueilla edellyttää alueen geopolittisen kartan päivittämistä. Analyysissäni kysymys on valtiokeskeisen kansainvälisen jär-

jestelmän näkökulmasta osittain pimentoon jäävien raja-alueiden tarkastelusta. Piirtämällä Pohjois-Suomen kartalle maakuntien ohella myös Saamelaisalue, Perämerenkaari ja Tornionlaakso näyttää kuvaus Pohjois-Suomesta tietenkin erilaiselta verrattuna valtioiden välisten rajojen ja valtionhallinnon dominoimaan kuvaukseen. Valtiokeskeisyyden näkökulmasta arveluttavaa tietenkin on, että ”uudet alueet” sijoittuvat valtioiden rajojen päälle. Alueet ovat päällekkäin ja sisäkkäin myös suhteessa toisiinsa. Lappi ja Saamelaisalue ovat toistensa ”päällä” ns. Ylä-Lapin saamelaisalueen kunnissa (Enontekiö, Utsjoki, Inari ja Sodankylän Vuotoso). Tornionlaakso ja Lappi ovat toistensa päällä Suomen puolen Tornionlaakson kunnissa (Tornio, Ylitornio, Pello, Kolari, Muonio ja Enontekiö). Enontekiö sijoittuu siis kolmen Pohjois-Suomen raja-alueen alueelle (Lappi, Saamelaisalue ja Tornionlaakso) Perämerenkaari ja Lappi ovat puolestaan toistensa päällä Luoteis-Lapin alueella (Tornio, Kemi, Keminmaa, Tervola, Simo). Lisäksi Tornio sijoittuu kolmen määrittämäni Pohjois-Suomen raja-alueen alueelle (Lappi, Tornionlaakso ja Perämerenkaari). (Ks. Koivumaa 2008, 231.) Uusi raja-aluekartta toimii analyysissäni lähtökohtana pohtiessani mitä toiminnan mahdollisuuksia kylmän sodan jälkeinen kansainvälisen järjestelmän asetelma Pohjois-Suomen raja-alueiden asukkaille tarjoaa.



Kartta: Pohjois-Suomen raja-alueet

Lappi

Kylmän sodan päättymisen myötä rautaesirippu poistui Lapin ja Neuvostoliiton (Venäjän) väliltä. Pian vuosien 1989–1991 tapahtumien jälkeen Euroopan pohjoiseen perustettiin Barentsin euroarktinen alue. Aluetta määrittävien instituutioiden puitteissa toteutettu yhteistyö on osaltaan tuonut kylmän sodan rautaesiripun jakamat alueet lähemmäs toisiaan. Barentsin euroarktisen alueen perustamisella ennakoitiin myös – kylmän sodan päättymisen mahdollistaneita – Pohjoismaiden (Suomi, Ruotsi, Norja) EU-jäsenyyksiä. Näistä vuonna 1995 toteutuivat Suomen ja Ruot-

sin jäsenyydet. Euroopan unionin vaikutus alueella on näkynyt erityisesti EU:n rahoittamissa hankkeissa. Kylmän sodan jälkeisessä kansainvälisen järjestelmän murroksessa Barentsin alueella on toteutettu Barents-strategiaa, rakennettu euroarktista talousaluetta sekä ”pohjoisen ihmisen Barentsia”. Kansainvälisen järjestelmän murroksen myötä Pohjois-Suomen raja-alueilta on voitu luoda suoria kontakteja venäläiseen kansalaisyhteiskuntaan yli kylmän sodan aikaisen rautaesiripun. (Koivumaa 2008, 113.)

Vaikka talouden kehitys Venäjällä on määrittynyt koko kylmän sodan päättymisen jälkeisen ajan epävarmaksi, on Lapissa suhtauduttu Venäjään taloudellisenä mahdollisuutena. Raja-alueiden yritysten aktiivisuudessa venäjänmarkkinoilla olisi ollut myös parantamisen varaa (Koivumaa & Koivumaa 2005). Konkreettisimmin rajojen avautuminen on näkynyt venäläisinä matkailijoina raja-alueilla. Neuvostoliittolaisia matkailijoita ei raja-alueilla näkynyt. Uudet rajanylityspaikat ovat tuoneet Pohjois-Suomen lähemmäs Venäjää. Kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä Venäjälle on tuettu Euroopan unionin toimesta. Lappilaisten ja venäläisten virkamiesten suorat kylmän sodan aikaisen rautaesiripun ylittävät kontaktit ovat vahvistuneet ja vakiintuneet. Neuvostoliiton romahdus toi ”Venäjän kartalle” myös pohjoisen alkuperäiskansat ja muun kansalaisyhteiskunnan. Kylmän sodan jälkeisessä murroksessa Venäjän saamelaiset ovat osoittaneet halunsa tulla lähemmäs rautaesiripun toisella puolella eläneitä saamelaisia. (Koivumaa 2008, 113–114.)

Kylmän sodan määrittämän kansainvälisen järjestelmän ideologinen ristiriitaulottuvuus oli kapitalismin (pääoma) ja sosialismin (työ) välinen. Lapissa osallistuttiin tähän kylmän sodan voimakaskusten määrittämään ideologiseen kamppailuun varsin tosissaan. Kapitalismin ja sosialismin maailmanlaajuisen taistelun lopputuloksen kannalta Lappi oli merkityksellinen alue. Kansainvälisen järjestelmän murroksen myötä sosialismin ja kapitalismin välistä kamppailua ovat Pohjois-Suomen raja-alueilla korvanneet kansalaisyhteiskunnalle konkreettisemmat ristiriidat. Kiistat ovat koskeneet muun muassa alkuperäiskansamääritelmää, ympäristönsuojelun ja teollisen toiminnan sekä matkailukalastuksen ja merikalastuksen välisiä eturistiriitoja. Fyysisen voiman sijasta kamppailuissa on korostunut retoriikka. Tärkeää on ollut kyky puolustaa omaa näkökulmaa median välityksellä esimerkiksi viittauksilla kansainvälisiin sopimuksiin. Merkittävä sopimus on ollut Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkupe-
räiskansasopimus. Lapissa on tarkasteltu uudella tavalla maa-
oikeusky-

symystä, alkuperäiskansan/alkuperäiskansojen määrittämistä Lapissa ja lappilaisten elinkeinojen harjoittamiseen liittyviä ristiriitaisuutuuksia (poronhoito vastaan metsätalous). (Koivumaa 2008, 115.)

Kansalaisyhteiskunnan näkökulmasta Venäjän tilanne on kehittynyt kylmän sodan päättymisen jälkeen hyvään suuntaan. Talousjärjestelmät ovat lähentyneet toisiaan ja rajan ylittäminen on ollut mahdollista. Lapin ja muiden raja-alueiden yritykset ovat hyötäneet venäläisten matkailijoiden ostovoimasta. Raja-alueiden asukkaiden ja yritysten halussa ja kyvyissä tартtua rajan luonteen muuttumisen tuottamiin mahdollisuuksiin on kuitenkin kehitettävää. Raja-alueiden oppilaitoksissa ei opiskella venäjänkieltä. Venäjältä tehdään paljon ostomatkoja Lappiin mutta vastavia matkoja Lapista Venäjälle ei juurikaan. Lapista Venäjälle vientiä harjoittavia yrityksiä löytyy, mutta Venäjällä toimivia lappilaisia yrityksiä on hyvin vähän. Euroopan unionin tuella ja raja-alueohjelmilla on rahoitettu yksittäisiä raja-aluehankkeita, joiden vaikuttavuus on kuitenkin epävarmaa. Mahdollista on myös, että Lapista yhä löytyy – kylmän sodan asetelmasta tuttuja – ihmisten välisiä poliittisia ristiriitaisuutuuksia, jotka estävät yksittäisen aktiivisten lappilaisten toimijoiden osallistumisen aluekehitystyöhön. Rajojen luonteen muutokseen mahdollisuuksiin tартtuminen edellyttäisi Lapissa laajempaa ”rintamaa” Venäjän suuntaan. Venäjän opiskelijoita olisi oltava nykyistä enemmän. Venäjällä olisi opiskeltava ja oltavat työharjoittelussa enemmän. Yritysten erilaisiin kaupan esteisiin – esimerkiksi turvallisuusongelmiin – olisi etsittävä ratkaisuja pitkäjänteisesti. On myös pyrittävä siihen, että toimijat – yritykset, oppilaitokset, järjestöt – jotka haluavat olla mukana kehitystyössä, saavat tähän mahdollisimman laajasti myös mahdollisuuden.

Saamelaisalue

Saamelaisalueella kylmän sodan jälkeiseen murrokseen kytkeytyvät globalisaatio, valtiokeskeisyyden murros ja Euroopan unioni. Kylmän sodan päättymisen jälkeen Suomessa on vahvistettu saamelaisten kulttuuri-itsehallintoa ja kehitetty valtion suvereeniuden rinnalle omaa saamelaisuuteen ja Saamelaisalueeseen kiinnittyvää suvereeniutta. Saamelaisten sulauttamispolitiikan sijaan Suomessa – ja myös muissa Pohjoismaissa – on pyritty tukemaan saamelaista kulttuuria ja sen säilymistä. Myös tällä raja-alueella on pyritty hyötymään Euroopan unionin rajat ylittävää yhteistyötä tukevasta EU:n aluepolitiikasta. Saamelaisalueella on muistutet-

tu esivaltioillisesta Saamelaisalueesta. Saamelaiset ovat haastaneet Suomen valtion maanomistuskysymyksessä. He ovat pohjoisen esivaltioilliseen tilanteeseen viittaamalla halunneet osoittaa, että omistavat Suomen keskushallinnon näkökulmasta valtion kaikkein reunimmaisen alueen – niin sanotun Ylä-Lapin – valtionmaat. (Koivumaa 2008, 153.)

Modernisaatiohypoteesille vaihtoehtoisen tavan ymmärtää sosiaalista todellisuutta tarjoaa identiteettipolitiikka (ks. Neumann 1999). Yhteisöt määrittävät rajat ”itsensä” ja ”muiden” välille. Kolonialismin määrittämissä modernissa valtiokeskeisessä kansainvälisessä järjestelmässä eurooppalaiset ovat tehneet erityisen eronteon eurooppalaisten ja Euroopan ulkopuolisten alueiden, mantereiden ja erityisesti kulttuurien välille. Edward Said (1978, 54) on todennut, että eurooppalaiset ovat määrittäneet itsensä negatiivisesti vastaan tuntematonta muuta maailmaa. Euroopan ulkopuoliset kansat ja ihmisryhmät ovat edustaneet toista ja yhteisöjen eksistenssille ominainen piirre määrittää yhteisön sisä- ja ulkopuoli on kiinnittynyt valtioon. Saamelainen identiteettipolitiikka tekee eron saamelaisen ja ei-saamelaisen välille. Siinä on nostettu esiin – kuten ryhmän identiteettiä vahvistettaessa kannattaa varmasti aina tehdä – saamelaisten kokemia vääryyksiä heidän alueitaan valloittaneiden valtioiden ja ei-saamelaisten taholta. (Koivumaa 2008, 153–154.)

Saamelaisaluetta koskevassa analyysissä globalisaatiolla on erityinen merkityksensä. Se edustaa katkosta kolonisaatioon ja sen Pohjois-Suomen raja-alueiden asukkaita alistaneisiin tendensseihin. Globalisaatio on haastanut Eurooppa-keskeisyyden ja tuottanut politiikan mahdollisuuksia siirtomaakauden reuna-alueille: niin Aasiassa, Afrikassa kuin myös Pohjois-Suomen raja-alueilla eläville ihmisille. Osana kansainvälisen järjestelmän murrosta globalisaatio muuntaa samalla Euroopan pohjoisen poliittista maantiedettä. Saamelaisten harjoittamaa kylmän sodan jälkeistä identiteettipolitiikkaa ovat olleet myös heidän yhteytensä muihin eri puolilla maailmaa sijaitseviin alkuperäiskansoihin. Saamelaisessa identiteettipolitiikassa on hyödynnetty uutta teknologiaa. Elokuvien ja muiden sähköisten viestimien välityksellä saamelaiset ovat nostaneet profiiliaan sekä oman kansansa että muiden silmissä. Kansainvälisen järjestelmän murros ei ole automaattisesti tietynlaista politiikkaa tuottava murrostekijä. Murros ei ole determinoinut saamelaisen identiteettipolitiikan sisältöä. Se on kuitenkin tuottanut olosuhteet, joissa identiteettipolitiikka voi oikein toteutettuna olla tehokasta saamelaisten – ja myös mui-

den raja-alueiden asukkaiden – etujen ajamiselle. (Koivumaa 2008, 155–156.)

Kylmän sodan päättyminen tarkoitti kahden samoista ”modernisaation lähteistä” ammentaneen Eurooppa-keskeisen ideologian välisen kamppailun loppua. Eurooppalaisen modernisaation näkökulmasta reuna- ja syrjäaluetta ovat olleet Aasian ja Afrikan ohella myös ”villi pohjola” ja sen raja-alueet. Identiteettipolitiikka tarjoaa mahdollisuuden kehitykselle ja emansipaatiolle identiteettiään määrittävien ihmisen omista lähtökohdista käsin. Jo 1970-luvulla käynnistyneessä saamelaisrenessanssissa on epäilemättä ollut kysymys tästä. Saamelainen kirjallisuus, perinne, musiikki ja muu taide ovat olleet identiteettipolitiikan tärkeitä välineitä. Saamelaisalueen kansalaisyhteiskuntaa ovat kuitenkin halkoneet monet – alueen yhteisen edun tavoittelua estäneet – ristiriitauttavuudet lähtien aina kiistasta kuka on saamelainen ja kuka ei ole. Kyse on varsin perustavasta ongelmasta, joka usein saamelaisista yleisellä tasolla kirjoitettaessa ohitetaan (ks. esim. Arktinen strategia, Valtioneuvosto 2010, 18). Erilaisia ristiriitoja on olevan myös saamelaisrekisteriin hyväksytyjen – kuten myös heitä saamelaiskäräjillä edustavien – kesken. Tehokas alueellinen identiteettipolitiikka edellyttää kuitenkin keskinäisten ristiriitojen ratkaisemista alueen ihmisten yhteisen edun nimissä. Saamelaisalueen – ja erityisesti Pohjois-Suomen raja-alueiden – pinta-ala asukasta kohden on pieni. Tilaa riittää. Vaikka esimerkiksi poro- ja metsätalous ovat edelleen riippuvaisia luonnonvaroista, elämä raja-alueilla ei voi enää perustua kamppailuun luonnonvaroista. Poliitikalla on sopeuduttava kansainväliseen talouteen ja haettava keinoja menestyä maailmanmarkkinoilla. Esimerkiksi porotalouden kytkeminen osaksi matkailua, alueen mineraalivarojen hyödyntäminen, edellytysten luominen pysyvälle asutukselle matkailukeskuksissa ja tietoliikenneyhteyksien kehittäminen ovat askeleita globalisaation edellyttämään suuntaan Saamelaisalueella.

Tornionlaakso

Modernissa valtioiden hallitsemassa kansainvälisessä järjestelmässä Tornionlaakso jaettiin vuonna 1809 kahden valtakunnan kesken. Vähitellen siitä muodostui ”raja-alueyhteistyön Tornionlaakso”. Alueella on toteutettu valtioiden rajat ylittävää yhteistyötä sotaisan kansainvälisen järjestelmän ”rauhallisimman rajan” yli. Kylmän sodan jälkeisessä kansainvälisessä järjestelmässä Tornionlaakson olemassaolo raja-alueyhteistyö-

alueena jatkuu edelleen. Kylmän sodan päättymisen jälkeen raja-alueyhteistyö on toteutunut uudessa tilanteessa. Kansainvälisen järjestelmän murroksen myötä Ruotsin ja Suomen välisen rajan voima aluetta halkovana tekijänä on heikentynyt. YYA-sopimuksen ja EU-jäsenyyden jälkeisessä maailmassa kansalaiset ovat voineet toimia avoimemmin rajan yli. Tornionlaaksossa on kehitetty myös verkostoituvaa kansainvälistä rajat ylittävää toimijuutta sekä alueellisuutta vahvistavia institutionaalisina järjestelyjä (Tornionlaakson Neuvosto, Tornionlaakson kehitysyhtiö). (Koivumaa 2008, 195.)

Euroopan unionin neljännen laajenemisen myötä Pohjois-Suomen raja-alueet tulivat osaksi Euroopan laajuista vapaakauppa-alueetta. Hyödykkeiden ja tuotannontekijöiden liikkuvuuden poliittisia esteitä on poistunut myös Suomen ja Ruotsin väliseltä rajalta. Tornionlaakso on tullut osaksi Euroopan unionin aluepolitiikkaa. Jäsenyyden myötä ihmiset rajan molemmiin puolin ovat uudella tavalla löytäneet toisensa. Uutta toimintaa on tuettu EU-rahalla ja se tuki koskenut esimerkiksi koulujen välistä yhteistyötä sekä rajat ylittävien yleiskaavojen suunnittelua. Raja-alueaineiston valossa erityisen tehokasta ja vaikuttavaa rajat ylittävää toimintaa näyttäisi olevan Haaparannalla ja Torniossa, eli Eurocityssä. Euroopan unioni on ollut mukana muun muassa matkailua ja tieto- ja viestintäteknologian käyttöä alueella tukevissa hankkeissa. Tornionlaaksossa on otettu tosissaan jälkiteollinen markkinaohjautuva elinkeinorakenne. Matkailu alueella on nojannut kalastukseen ja erityisesti alueen luonnonolosuhteisiin. Ylläs ja Levi ovat Euroopan nopeimmin kasvaneita tunturikeskuksia. (Koivumaa 2008, 196–197.)

Murroksen jälkeisessä tilanteessa valtiokeskeisyyden tuottama paine suomalaistua ja ruotsalaistua on heikentynyt. Suomen ja Ruotsin väliseen rajaan on suhtauduttu tavalla, jolla siihen ei kylmän sodan jälkeisiä murretekijöitä edeltävässä tilanteessa voinut suhtautua. Samalla alueella on korostettu sen poikkeuksellisuutta ja erilaisuutta verrattuna maailman muihin paikkoihin. Myös alueen oman murteen ”meän kielen” merkitys on vahvistunut. Syrjäisyyden sijasta Tornionlaaksossa on korostettu sen saavutettavuutta ja luonnonläheisyyttä. Saavutettavuutta ovat lisänneet parantuneet liikenneyhteydet alueelle sekä uusi tieto- ja viestintäteknologia. Tornionlaakson kiinnostavuutta on yritetty vahvistaa rakentamalla analogioita Tornionlaakson ja yleisesti keskuksiksi miellettyjen paikkojen välillä. Vuosituhannen vaihteessa tällainen paikka oli Piilaakso (Sili-

con Valley), johon Tornionlaaksoa (Torneå Valley) on – enemmän tai vähemmän onnistuneesti – verrattu. (Koivumaa 2008, 197.)

Kylmän sodan jälkeinen murros on mahdollistanut Suomen ja Ruotsin välisen rajan epämuodollisen ylittämisen mistä ja milloin tahansa. Heti Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyksien jälkeen kansalaisyhteiskunta tarttui tähän mahdollisuuteen rakentamalla jääteitä Tornion- ja Muonionjokien yli useammasta eri kohdasta rajaa. Euroopan unioni on rahoittanut useita erilaisia hankkeita, joilla on tuettu suomalaisten ja ruotsalaisten yhteistyötä rajan yli. Tähän mennessä eniten rajan luonteen muuttumisesta on osattu hyötyä Torniossa ja Haaparannalla. Eurocity Ikeoineen on tuonut alueelle – kylmän sodan rajojen maailmassa mahdotonta – taloudellista dynamiikkaa. Kolarin ja Pajalan vuosina 2012–2013 avautuvien kaivosten on esitetty parantavan merkittävästi Lapin seutukuntien työllisyyslannetta merkittävästi (esim. Laasanen 2010). Kehityksestä huolimatta raja-alueilla – erityisesti Torniossa ja Haaparannalta pohjoiseen – olisi voitu tarttua rajan luonteen muutoksen tarjoamiin mahdollisuuksiin pontevamminkin. Raja-aluekunnilla olisi mahdollisuus toteuttaa ja kiinteistöjen kaavoitusta yhdessä. Matkailijoille voidaan Suomen ja Ruotsin Lappia markkinoida Tornionlaaksossa yhtenä kokonaisuutena ja erilaiset ohjelmalvelut voidaan organisoida molemmin puolin rajaa. Opetussuunnitelmia voidaan kehittää Suomen ja Ruotsin puolen kouluissa yhdessä. Ruotsin toimivia laajakaistayhteyksiä voitaisiin hyödyntää myös Suomen puolella rajaa. Perimmältään kysymys on koko Barentsin alueen matkaviestiverkkojen ja laajakaistayhteyksien parantamisesta, jolla kehitetään ”elinkeinoelämän toimintaympäristöä sekä paikallisten asukkaiden hyvinvointia (Suomen arktinen strategia, Valtioneuvosto 2010, 14). Tornionlaakson tapaisilla kansallisilla raja-alueilla infrastruktuuriin liittyvät ongelmat usein korostuvat. Myös Tornionlaaksossa olisi laajennettava niiden ihmisten piiriä, jotka ovat mukana erilaisissa EU-hankkeissa. Hankkeiden vaikuttavuus on ongelma myös tällä raja-alueella.

Perämerenkaari

Ennen Suomen ja Ruotsin Euroopan unionin jäsenyyttä Perämerenkaaresta ei tiedetty mitään. Yhteistyö esimerkiksi Oulun ja Luulajan välillä oli vähäistä. Suomen ja Ruotsin liittyminen Euroopan unionin jäseneksi toi uusia yhteistyömuotoja alueelle. Perämerenkaaren yhteistyö perustuu Euroopan unionin rahoittamiin hankkeisiin ja Pohjoismaiden neuvoston

rahoitukseen. Perämerenkaaren vahvuus verrattuna muihin Pohjois-Suomen raja-alueisiin on laaja tuotannollinen toiminta ja kaupunkimainen asutus. Euroopan unionin myötä Perämerenkaaren kaupungit ovat aktivoituneet Suomen ja Ruotsin rajat ylittävään yhteistyöhön ja aluetta on lanseerattu osaksi ”alueiden Eurooppaa”. Väestöpohjansa sekä kaupungistumisasteensa perusteella alue on epäilemättä kansainvälisessä taloudessa muuta pohjoista kilpailukykyisempi. (Koivumaa 2008, 224–225.)

Perämerenkaarta koskevassa kehitystyössä on kiinnitetty huomiota muun muassa osaamisen kehittämiseen. Esimerkiksi tästä on Luulajan sekä Oulun yliopistojen yhteistyön lisääminen. Osaamisen mahdollisuuksille antaa uskottavuutta Oulun seudun IT-sektorin kasvu 1990-luvun aikana. Oulun seudun kehitystä siivitti Nokia. Osittain varmasti juuri Oulun seudun kyvyn hyötyä globaaleista IT-markkinoista ansioista, on Perämerenkaarella ollut uskottavaa viitata osaamiseen ja informaatioteknologiaan. Oulun esimerkki havainnollistaa, että kansainvälisen järjestelmän murros on tuottanut alueille tilanteen, jossa osaamiseen – inhimillisiin kompetensseihin, teknisiin ja sosiaalisiin innovaatioihin, kykyyn soveltaa uutta tieto- ja viestintäteknologiaa, kykyyn motivoida henkilöstä – on kiinnitettävä erityistä huomiota. Tämän vuosituhannen aikana vahvistunut Kiina-ilmiö korostaa osaamisen merkitystä entisestään. (Koivumaa 2008, 225).

Raja-alueiden täydentäminen Perämerenkaarella murtaa osaltaan kylmän sodan aikaista käsitystä ”pussinperä” Pohjois-Suomesta, joka on aina ja ikuisesti erilaisilla modernisaation mittareilla mitattuna jäljessä eteläisemmästä Suomesta ja sen kasvukeskuksista. Perämerenkaari tuo Pohjois-Suomen ”kartalle” teollisuuden ja kaupunkien keskittymän, jossa on tietoisesti pyritty luomaan jälkimoderniin tietoyhteiskuntaan soveltuvia toimintamalleja – ja näissä myös 1990-luvulla onnistuttu. Raja-alueilla on mahdollista toteuttaa jälkiteollisissa globalisaation olosuhteissa menestyvää yritystoimintaa. Kuten aina menestyvä yritystoiminta vaativissa olosuhteissa edellyttää pitkäjännitteisyyttä, näkemyksellisyyttä ja hyvää onnea. Oulun esimerkki osoittaa, että ”Piilaaksojen” rakentamisen pohjoiseen ei kuitenkaan tarvitse jäädä pelkkien puheiden tasolle. (Koivumaa 2008, 226.)

Vaikka Perämerenkaaren alueen taloudelliset resurssit ovat muita Pohjois-Suomen raja-alueita paremmat, ei Perämerenkaaren näkyvyys – tai

edes tietoisuus siitä mistä on kysymys – ole alueen kansalaisyhteiskunnassa kovin korkealla tasolla. Lappilaisuus, saamelaisuus, tornionlaaksoisuus tunnistetaan alueilla, mutta ei ”perämerenkaarelaisuutta”. Perämerenkaareissa on hallinnollisen projektin piirteitä. Perämerenkaariajattelu – joka analyysissäni laajenee raja-alueajatteluksi – tarjoaa kuitenkin mallin Pohjois-Suomen raja-alueiden kehittämiseksi tulevaisuudessa. Rajojen luonne on muuttunut ja jollakin tavalla olisi tartuttava uuden asettelman tarjoamiin mahdollisuuksiin. Osaamisen kehittämisessä rajat ylittävä yhteistyö – ja suurempien toimintayksikköjen muodostaminen – epäilemättä auttaa. Esimerkiksi Oulun ja Luulajan yliopistojen yhteistyötä on kehitettävä. Samalla yhteistyön olisi läikyttävä myös alemman tason koulutukseen ja muille Pohjois-Suomen raja-alueille. Lapissa näyttää siltä, että koulutusta haluttaisiin kehittää yli koulutusrajojen ja näin varmistaa yliopiston ja ammattikorkeakoulujen olemassaolo alueella. Osaamisen kehittämistä palvelisi koulutuksen kehittäminen yli Barentsin alueen valtioiden rajojen yhteistyössä suomalaisten, ruotsalaisten, venäläisten – ja ehkä myös norjalaisten – oppilaitosten kesken. Näin voitaisiin kehittää pohjoissuomalaista arktisen alueen korkea-asteen koulutusta aidosti elinkeinoelämää palvelevaan suuntaan (vrt. Suomen arktinen strategia, Valtioneuvosto 2010, 11). Kysymys olisi tutkijoiden, opettajien ja opiskelijoiden liikkuvuudesta pohjoisten oppilaitosten ja yritysten välillä pohjoisen alueen hyvinvoinnin puolesta.

Päätelmät

Pohjois-Suomen raja-alueet ovat rakentuneet raja-alueiksi modernin valtiokeskeisen järjestelmän kehittymisen myötä. Kylmän sodan aikakausi on ollut osa tätä kehitystä. Arvioitaessa Pohjois-Suomen raja-alueiden kehitysmahdollisuuksia on huomioitava myös kansainvälisen järjestelmän taso. Edellä olen korostanut erityisesti rajojen luonteen muuttumista globalisaation määrittämässä tilanteessa. Rajojen luonteen muuttuminen – yhdistettynä muun muassa teknologian kehitykseen, pohjoisiin luonnonvaroihin, kansainvälistymiseen ja saamelaiseen identiteettityöhön – on avannut mahdollisuuksia Pohjois-Suomen raja-alueiden hyvinvointia vahvistavalle toiminnalle. Esimerkkejä tästä ovat Tornion ja Haaparannan yhteistyö, Eurocityyn eri puolilta Barentsin aluetta suuntaavat asiakasvirrat, venäläisten matkailijoiden ostovoima lappilaisissa ostoskeskuksissa ja Kolari-Pajala kaivosyhteistyö. Kylmän sodan jälkeisessä maailmassa valtioiden väliset rajat eivät rajoita toimintaa samalla tavalla

kuin kylmän sodan aikaisessa kansainvälisessä järjestelmässä, jossa Suomen EY-jäsenyys ei ollut mahdollinen.

Lappilaiset toimijat katsovat nyt etelän ohella itään ja länteen. Saamelaisalueen toimijat toteuttavat identiteettipolitiikkaansa huolimatta siitä, että saamelaisilla ei ole omaa valtiota. Tornionlaaksossa toimitaan yli valtioiden välisen rajan niin, että välillä saattaa näyttää jopa siltä, että tuota rajaa ei olisi lainkaan olemassa. Samalla raja-alueiden ihmisiä toisistaan erottaneet teollisen yhteiskunnan määrittämät ja kylmän sodan oikeuttamat poliittiset ristiriidat ovat historiaa. Kommunismin ja kapitalismin välisen kamppailun sijaan merkittäviä raja-alueiden ihmisten elämässä vaikuttavia ristiriitoja liittyy nyt esimerkiksi Ylä-Lapissa siihen, kuka omistaa alueen maat, ja millaisia oikeuksia alueen eri ihmisillä näihin maihin on. Tornionlaaksossa asuvat ovat kamppailleet sen puolesta, että lohi voisi nousta rajajokeen sekä tukea osaltaan alueen elinkeinorakenteen murrosta ja samalla hyvinvointia. Kylmän sodan jälkeinen merkityksellinen ristiriitautottuvuus kytkeytyy myös siihen, millä tavalla ja missä määrin raja-alueiden luonnonvaroja talouden näkökulmasta hyödynnetään. Kylmän sodan asetelmassa ei sosialismin ja kapitalismin välistä kamppailua voinut lopullisesti ratkaista. Periaatteessa asetelma oli ikuinen kunnes jompikumpi voittaa. Uudet ristiriidat on sen sijaan mahdollista hoitaa. Kysymys on nyt käytännön ratkaisuksista raja-alueiden asukkaiden taloudellisen hyvinvoinnin eduksi, ei periaatteellisesta kamppailusta paremman maailman puolesta.

Esittelemäni murrostekijät kytkeytyvät toisiinsa. Yhdessä ne muodostavat kylmän sodan jälkeisen kansainvälisen järjestelmän murroksen. Samalla jokainen murrostekijä tuottaa toiminnan mahdollisuuksia kaikille määrittämilleni raja-alueille. Lapin ohella Venäjän vahvistuvat markkinat tuottavat mahdollisuuksia Saamelaisalueella, Tornionlaaksossa ja Perämerenkaarella. Tämä näkyy muun muassa siinä, että Tornion ja Haaparannan välistä Rajalla-hanketta on perusteltu venäläisten kasvavalla ostovoimalla. Saamelaisalueen ohella globalisaatioon kiinnittyvää identiteettipolitiikkaa on harjoitettu myös Tornionlaaksossa. Alueella on alettu puhua Kvenlandin historiasta ja aloitettu samalla kveni-identiteetin määrittäminen. Tornionlaakson ohella valtion roolin murros konstituoii toimintaa Lapissa, Saamelais-alueella ja Perämerenkaarella. Esimerkiksi Lapissa on 1990-luvulla pyritty sopeutumaan supistuvan julkisen sektorin ja kasvavien matkailumarkkinoiden asetelmaan korostamalla yrittä-

jyyden sekä pienten ja keskisuurten yritysten merkitystä lappilaisen hyvinvoinnin kannalta.

Pohjois-Suomen raja-alueita koskeva analyysini korostaa globaalitason merkitystä kansalaisyhteiskunnan politiikalle. Kylmän sodan jälkeinen kansainvälisen järjestelmän murros on muuttanut rajojen luonnetta alueilla. Murroksen myötä kansainvälinen politiikka ei ole samalla tavalla supervaltojen dominoivaa kuin kylmän sodan aikana. Murroksen myötä kansainvälistä politiikkaa harjoittavien toimijoiden kirjo on laajentunut. Suurvaltojen rinnalla merkityksellistä politiikkaa harjoittavat muun muassa erilaiset valtioiden väliset ja ei-valtiolliset kansainväliset järjestöt. Suomen arktinen strategia korostaa yllättäväkin vahvasti kansainvälisten järjestöjen ja niiden ylläpitämien säätelyjärjestelmin merkitystä arktisia alueita koskevassa politiikassa (Valtioneuvosto 2010, 19–23). Supervaltojen voimatasapainon jälkeisessä tilanteessa järjestöjen merkitys kansainvälisen järjestyksen ylläpidossa – valtiointressien rinnalla ja säätelijänä – on vahvistunut myös pohjoisilla alueilla. Pohjois-Suomen raja-alueiden kannalta merkityksellisin kansainvälinen järjestely on Euroopan Unioni. Samalla eurooppalainen integraatio kytkeytyy pohjoisessa tiiviisti yhteen kylmän sodan päättymisen kanssa. Barentsin euroarktinen alue perustettiin yhtäältä ennakoimaan Euroopan unionin laajenemista pohjoiseen ja toisaalta tukemaan rautaesiripun jälkeisen Luoteis-Venäjän yhteistyötä Pohjois-Euroopan valtioiden kanssa. Kylmän sodan jälkeisessä asetelmassa Pohjois-Euroopan valtioiden välisten rajojen luonne on muuttunut ja itä–länsi-suhteet ovat voineet kehittyä pohjoinen–etelä-suhteiden rinnalla. Raja-alueiden kansalaisyhteiskunnissa erilaiset valtioiden väliset järjestelyt arktisine ja Barentsin euroarktisine neuvostoihin jäävät helposti etäisiksi. Samaa ei voi sanoa kansalaisyhteiskuntia halkovista valtioiden välisistä rajoista. Kuvaamani kylmän sodan jälkeinen rajojen luonteen muutos on ”iholle tuleva” muutos kansalaisyhteiskunnissa. Kansainvälisen järjestelmän murroksen tuottamiin mahdollisuuksiin on raja-alueilla myös tartuttu, mistä matkailuinvestoinnit, Eurocity ja Pajala–Kolari-yhteistyö ovat hyviä esimerkkejä. Vaikka kehitystyötä on vielä tekemättä, näyttää tällä hetkellä näyttää siltä, että pohjoisesta erilaisine raja-alueineen on tulossa yksi nopeimmin kehittyvistä alueista Euroopassa.

Lähteet:

Agnew, John (2003): *Geopolitics – re-visioning world politics*. New York: Routledge

Beck, Ulrich (1997): *The Reinvention of Politics. Rethinking Modernity in the Global Social Order*. Cambridge: Polity Press.

Beck, Ulrich (1998): *Democracy Without Enemies*. Cambridge: Polity Press

Buzan, Barry & Little, Richard (2000): *International Systems in World History*. Oxford: Oxford University Press.

Buzan, Buzan. & Wæver, Ole (2003): *The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Castells, Manuel (2000): *End of Millennium*. Second Edition. Oxford: Blackwell

Dodds, Klaus (2005): *Global Geopolitics. A Critical Introduction*. Dorchester: Pearson.

Forsberg, Tuomas & Vaahtoranta, Tapani (1994): ”Lähialuepolitiikan tuleminen”. Teoksessa Lassi Heininen (eds.) *Pohjoinen Suomen politiikassa*. Rovaniemi: Lapin yliopiston hallintovirasto, 112-139.

Giddens, Anthony (1985): *The Nation-State and Violence. Volume Two of A Contemporary Critique of Historical Materialism*. Cambridge: Polity Press.

Heininen, Lassi (1999): *Euroopan pohjoinen 1990-luvulla. Moniulotteisten ja ristiriitaisten intressien alue*. Rovaniemi: Lapin yliopisto.

Held, David & McCrew, Anthony & Goldblatt, David & Perraton Jonathan (1999): *Global Transformation: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity.

Hoffman, Stanley (1998): *World Disorders. Troubled Peace in the Post-Cold War Era*. USA: Rowman & Littlefield publishers.

Häkli, Jouni (1994): *Maakunta, tieto ja valta. Tutkimus poliittis-hallinnollisen maakuntadiskurssin muotoutumisesta Suomessa*. Tampere: Tampereen yliopisto.

Helsingin Sanomat 31.12.2010. "Lappi kuumenee jo ennen ilmastonmuutosta".

Isaksson, Pekka (2001): *Kumma kuvajainen. Rasismi rotututkimuksessa, rotuteorioiden saamelaiset ja suomalainen fyysinen antropologia*. Inari: Kustannus Puntsi.

Jakobson, Max (2003): *Tilinpäätös*. Helsinki: Otava

Kegley, Charles W & Wittkopf, Eugene R. (2001): *World Politics. Trend and Transformation*. London: MacMillan Press.

Koivumaa, Jari (2008): *Geopoliittista kuvittelua Pohjois-Suomen raja-alueilla*. Tutkimus perifeerisyyden purkamisesta kylmän sodan jälkeisessä kansainvälisessä järjestelmässä 1995–2004. Lapin yliopiston yhteiskuntatieteiden tiedekunta, Rovaniemi.

Koivumaa, Jari & Koivumaa, Vesa (2005): *Turvallisesti Venäjälle. Selvitys lappilaisten yritysten turvallisuusongelmista ja niiden hallinnasta Barentsin alueella*. Rovaniemi: Rovaniemen ammattikorkeakoulu.

Laasanen, Juhani (2010): *Pajala-Kolari kaivoshankkeen vaikutukset Kolarin kuntaan*. Helsinki: Ruralia Instituutti.

Lappi työryhmä (2008): Väliraportti 24.6.2008. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.
http://www.tem.fi/index.phtml?96107_m=91962&s=3407

Lehtola, Teuvo (1997): *Lapinmaan vuosituhanet*. Inari: Kustannus-Puntsi.

Liikanen, Ilkka (2004): "Changing Images of Europe and the Preconditions for Cross-Border Cooperation on the External Borders of the European Union". Teoksessa Jari Kupiainen & Erkki Sevänen & John. A. Stotesbury (eds.) *Cultural Identity in Transition. Contemporary Conditions, Practices and Politics of a Global Phenomenon*. Delhi: Atlantic Publishers and Distributors, 95–104.

Lotvonen, Esko (2010): Lappi on myönteisten muutosten edessä. Lapin Kansa 31.12.2010.

Mantila, Harri (2003): "Oikeus omaan kieleen antoi meänkielisille identiteetin". Helsingin Sanomat 9.3.2003.

Massa, Ilmo (1994): *Pohjoinen luonnonvalloitus*. Helsinki: Gaudeamus.

Molander, Tuomo (1994): ”Onko Suomen Lapin kehityksellä vaihtoehtoja?” Teoksessa Lassi Heininen (eds.) *Pohjoinen Suomen politiikassa*. Rovaniemi: Lapin yliopiston hallintovirasto, 20–38.

Neumann, Iver B. (1999): *Uses of the Other. “The East” in European identity formation*. Manchester: Manchester University Press.

Nickul, Karl (1970): *Saamelaiset kansana ja kansalaisina*. Helsinki: SKS.

Nousiainen, Jaakko (1956): *Kommunismi Kuopion läänissä. Ekologinen tutkimus kommunismin joukkokannatukseen vaikuttavista tekijöistä Pohjois-Savossa ja Pohjois-Karjalassa*. Joensuu: Pohjois-Karjalan kirjapaino Oy.

Rosenau, James N. (1997): *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in the Turbulent World. Studies in the International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Said, Edward (1978): *Orientalism: Western Conceptions of the Orient*. New York: Wintage

Taylor, Peter J. & Flint, Colin (2000): *Political Geography – world-economy, nation-state & locality*. Singapore: Pearson Education.

Teerijoki, Ilkka (1993): ”Sotalaitos, sodat ja sotilaat”. Teoksessa = Hederyd & Y. Alamkäki (toim). *Yorionlkaason historia II, 1600-luvulta vuoteen 1809*. Haaparanta: Tornionlaakson kuntien historiatoimikunta, 120-142.

Tennberg, Monica (1998): *The Arctic Council. A Study in Governmentality*. Rovaniemi: University of Lapland.

Valtioneuvosto (2010): *Suomen arktinen strategia*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2010.
<http://forin.finland.fi/public/download.aspx?ID=63213&GUID={1F62D138-C785-4D4C-8EB7-531A7C23E5FA}>

Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.

Wendt, Alexander. (1999): *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Press Syndicate of the University of Cambridge.

SUOMI ARKTISENA MAANA JA EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIONA: MITEN ARKTISTA NEUVOSTOA VAHVISTETAAN

*Lassi Heininen ja Lotta Numminen*³¹

Johdanto

Arktisella alueella on meneillään moniulotteinen ympäristöllinen, geopoliittinen ja geotaloudellinen muutos, minkä vuoksi alueen ja muun maailman väliset suhteet ovat rakentumassa uudella tavalla (Heininen 2010). Pohjoisten alueiden luonnonvarat, sekä hyödynnettävät että potentiaaliset, ovat entistä tärkeämpiä globalisoituneessa maailmantaloudessa. Niistä johtuen kiinnostus arktista aluetta kohtaan kasvaa (Numminen 2010). Alueen rikkaista energiavaroista, erityisesti öljystä, on tullut maailmanlaajuisen energiaturvallisuuden puitteissa strategisia, ja siten osa alueen valtioiden kansallista turvallisuutta.

2010-luvulla maapallon pohjoisimmilla alueilla ei ole kuumaa eikä uutta kylmää sotaa, vaan alue on varsin vakaa ja rauhanomainen. Tämä johtuu kansainvälisestä, rajat ylittävästä yhteistyöstä, joka pitkälti kanavoituu alueellisten järjestöjen ja verkostojen kautta (Heininen&Palosaari 2010). Arktisen alueen pääasiallisen yhteistyöfoorumi, Arktinen neuvosto, on hallinnollinen perusta, jolla ympäristöyhteistyöstä ja kestävästä kehityksestä pohjoisilla alueilla keskustellaan.³²

Edellä sanotusta seuraa, että pohjoisilla alueilla vallitsee eräänlainen dualismi: samaan aikaan kun alue on maailman vakaimpia ja rauhanomaisimpia, niin sen strateginen merkitys on kasvussa, mikä heijastuu paineena sotilaallisen läsnäolon lisäämiselle ja merialueiden valvonnalle. Tämä on olennainen muutos kylmän sodan jälkeiseen vakauteen ja rauhanomaisuuteen, joka on pohjaa rajat ylittävään, kansainväliseen yhteistyöhön. Kysymys kansainvälisten merialueiden ja niiden mannerjalustan hallinnasta on kuitenkin monitahoinen sisältäen niin kansainvälistä oikeutta ja politiikkaa kuin kansallista suvereniteettia.

³¹ Kirjoitus on alun perin julkaistu *ArcticFinland*-keskustelufoorumilla, jota ylläpitää Lapin yliopiston Arktinen keskus.
<http://arcticfinland.wordpress.com/>

³² Ks. Ottawa Declaration, syyskuu 1996.

Pohjoinen geopoliittinen alue ei ole erillään maailmanpolitiikasta eikä maailmanlaajuisesta kehityksestä. Ilmastomuutos, maapalloistuminen sekä energiavarojen ja energiaturvallisuuden korostunut asema ovat luo-
neet uudenlaisia haasteita ja paineita sekä alueen sisäiselle dynamiikalle
että vakaudelle. Nopea ympäristöllinen, geotaloudellinen ja geopoliitti-
nen muutos yhtäältä korostaa alueen ja ulkopuolisen maailman välisten
suhteiden ja niiden uudelleen määrittymisen merkitystä. Toisaalta se nos-
taa huolen pohjoisten alueiden luonnon tilasta sekä ihmisten asuinympä-
ristöstä ja tulevaisuudesta kaukokulkeutuvien saasteiden ja ilmastomuut-
oksen välittömässä vaikutuspiirissä.

Usean muun arktisen valtion tavoin Suomi julkaisi kesäkuussa 2010
Arktisen strategian. Strategian keskeinen tavoite on vahvistaa monen-
keskistä kansainvälistä yhteistyötä arktisella alueella. Suomi pyrkii tähän
tavoitteeseen tarjoamalla strategiassaan keinoja Arktisten neuvoston ke-
hittämiseksi, kuten ehdottamalla arktista huippukokousta Arktisen neu-
voston vahvistamiseksi ja EU:n aseman vahvistamista neuvostossa. Täs-
sä kirjoituksessa arvioimme sekä Suomea pohjoisena toimijana ja maan
toimintaa arktisessa yhteistyössä että niitä keinoja, joilla Suomi pyrkii
kansainvälistä yhteistyötä pohjoisessa ja erityisesti Arktista neuvostoa
kehittämään.

Arktisen neuvoston toiminta ja uudet haasteet

Arktisen neuvoston jäsenvaltiot ovat Kanada, Tanska (Grönlannin ja
Färsaarten kanssa), Suomi, Islanti, Norja, Venäjä, Ruotsi ja Yhdysvallat.
Näiden valtioiden lisäksi neuvostossa toimivat niin kutsutut pysyvät
osallistujat, jotka edustavat kuutta arktisten alkuperäiskansojen järjes-
töä³³. Arktisessa neuvostossa alkuperäiskansojen järjestöt osallistuvat
ministeritason päätöksentekoon esittämällä lausuntoja ja kannanottoja,
jotka koskevat arktisen luonnon suojelua, luonnonvarojen kestäväää käyt-
tämistä ja perinteisten elinkeinojen harjoittamista.

³³ Aleutien kansainvälinen yhdistys, Arktinen Athabaskanin neuvosto,
Gwichien kansainvälinen neuvosto, Inuiittien sirkumpolaarinen neuvosto,
Saamelaisneuvosto, Venäjän pohjoisten alkuperäiskansojen järjestö.

Arktiseen neuvostoon kuuluu myös tilapäisiä ja pysyviä tarkkailijoita³⁴. Nykyiset pysyvät tarkkailijat ovat kansainvälisiä organisaatioita, kuten esimerkiksi arktisen alueen parlamentaarikkojen pysyvä komitea ja UNEP, ei-arktisia valtioita, kuten esimerkiksi Ranska ja Saksa, ja hallituksista riippumattomia kansainvälisiä järjestöjä, kuten esimerkiksi Arktinen yliopisto ja Maailman luonnonsäätiö WWF. Pysyvän tarkkailijan asemaa ovat hakeneet muiden muassa Euroopan unioni sekä Kiina ja Japani³⁵. Näiden anomukset ovat kuitenkin olleet jäissä jo jonkin aikaa, mikä on ehkä näkyvin esimerkki siitä, että neuvosto on jonkinasteisessa kriisissä.

Arktisen neuvoston toiminta perustuu kuuden asiantuntijatyöryhmän työlle. Neuvosto antaa lähinnä suosituksia ja tekee melko harvoin päätöksiä. Jos päätöksiä tehdäänkin, niin ne eivät ole kansainvälisoikeudellisesti sitovia. Neuvoston asialista on rajoitettu siten, että sen nykyinen mandaatti ei mahdollista keskustelua turvallisuuspolitiikasta. Lisäksi pyrkimys konsensukseen on tehnyt neuvostosta kyvyttömän ottamaan asialistalleen luonnonvarojen hyödyntämiseen liittyviä ja muita talouskysymyksiä.

Nyt tämä Arktisen neuvoston kautta kanavoitunut kansainvälinen, erityisesti monenkeskinen, yhteistyö on siis ensimmäisen suuren haasteen, jopa kriisin, edessä. Ensimmäinen suuri kysymys on se, miten neuvoston työn toista peruspilaria, kestävää kehitystä, toteutetaan tilanteessa, jossa sekä alueen valtiot että monet ulkopuoliset valtiot pyrkivät lisäämään alueen energiavarojen massaluonteista hyödyntämistä ja kuljetusta. Toinen keskeinen kysymys on se, mitä tapahtuu jäsenvaltioiden neuvostolle antamalle mandaatille. Nykyinen mandaatti saattoi riittää alkutilanteessa 1990-luvulla, mutta näin ei ole enää. Neuvoston asialista on osoittautunut turhan kapeaksi vastaamaan 2000-luvun alun haasteisiin, kuten globalisaatioon ja ilmastonmuutokseen, jotka merkitsevät luonnonvarojen massaluonteisen hyödyntämisen ja kuljetuksen kasvamista.

³⁴ Ero tilapäisten ja pysyvien tarkkailijoiden välillä on se, että tilapäisten tarkkailijoiden tulee hakea tarkkailijajäsenyyttä jokaiseen neuvoston tapaamiseen erikseen, kun taas pysyvät tarkkailijat voivat osallistua kokouksiin sekä neuvoston toimintaan automaattisesti.

³⁵ Ehkä toissijainen, mutta mielenkiintoinen, havainto on se, että kaikki nykyiset pysyvinä tarkkailijoina olevat ei-arktiset valtiot ovat eurooppalaisia, ja vastaavasti pääosa hakijoista tulee Aasiasta.

Samanaikaisesti kahdeksan Arktisen neuvoston jäsenvaltion välille on ilmaantunut painotuseroja arktisen yhteistyön jatkamisesta ja edelleen kehittamisestä. Viisi Pohjoisen jäämeren rannikkovaltiota – Kanada, Norja, Tanska/ Grönlanti, Venäjä ja Yhdysvallat – ovat muodostaneet keskenään uudenlaisen koalition. Näiden valtioiden ulkoministerit ovat kokoontuneet kahdesti keskustelemaan Pohjoisen jäämeren luonnonympäristön suojelun, sen mannerjalustan luonnonvarojen hyödyntämisen sekä YK:n merioikeusyleissopimuksen noudattamisen perusperiaatteista.³⁶ Ainakin toistaiseksi nämä viisi rannikkovaltiota ovat ilmaisseet pyrkivänsä vahvistamaan sitoutumistaan merioikeusyleissopimuksen määräyksiin. Erimielisyyttä sen sijaan on kyseisen koalition legitimitetistä: varsinkin Islanti korostaa asemaansa täysivaltaisena pohjoisten merien rannikkovaltiona edellä mainittujen valtioiden rinnalla³⁷.

Koska Jäämeren rannikkovaltioiden välillä on ainakin ollut kiistoja merirajoista ja mannerjalustan hyödyntämisestä ja koska niihin liittyviä oikeudellisia kysymyksiä nousee väistämättä esille, on aiheellista, että valtiot sopivat niistä keskenään. Tämä koskee myös Islantia, jolle 200 meripeninkulman talousvyöhyke on tärkeä kansallinen ja taloudellinen kysymys. Valtioiden välisiä meriraja- ja mannerjalustakiistoja voidaan hyvin ratkaista myös kahdenvälisesti, kuten Norja ja Venäjä tekivät hyväksyessään Barentsinmeren mannerjalustan jaon syksyllä 2010. Näyttääkin siltä, että arktisen alueen rannikkovaltioiden kahdenkeskisen yhteistyön merkitys kasvaa myös jatkossa.

Suomen pyrkimykset vahvistaa Arktista neuvostoa

Suomi määritteli arktisessa strategiassa pohjoisen ja arktisen politiikkansa tavoitteet ja keinot niiden edistämiseksi. Käytännössä tämä tapahtuu vahvistamalla Arktista neuvostoa ”*alueen ainoana kahdeksan arktisen valtion muodostamana yhteistyörakenteena*” eri tavoin (Suomen arktinen strategia, Valtioneuvosto 2010, 21).

Strategiassa mainittiin neljä keinoa neuvoston kehittämiseksi: Ensiksi, Suomi tukee uusien pysyvien tarkkailijajäsenten hyväksymistä neuvos-

³⁶ Ensimmäinen ministerikokous pidettiin Ilulissatissa, Grönlannissa touku-
kuussa 2008 ja toinen Chelseassa, Kanadassa, maaliskuussa 2010.

³⁷ Esim. Islannin ulkoministeri Össur Skarphedinnssonin raportti Islannin parlamentille, Althingille 14. toukokuuta 2010.

toon ja painottaa erityisesti Euroopan unionin hyväksymistä pysyväksi tarkkailijaksi. Toisena keinona Suomi haluaa kehittää Arktisen neuvoston toimintaa foorumina strategiselle arktiselle keskustelulle nykyistä laajemmin. Strategisella keskustelulla tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi alueen kansainvälisten sopimusten sääntelyaukkojen ja päällekkäisyyksien identifiointia. Lisäksi neuvoston asialistan laajentamista pidetään aiheellisenä. Asialistan laajentaminen tosin vaikuttaa haastavalta, kun otetaan huomioon rannikkovaltioiden haluttomuus ottaa muut arktiset valtiot mukaan keskusteluihin luonnonvarakysymyksistä.

Kolmanneksi, Suomi tukee Arktisen neuvoston pysyvän sihteeristön perustamista ja pysyvän rahoitusjärjestelmän luomista. Kumpikin näistä puuttuu tällä hetkellä, mikä vaikeuttaa neuvoston työn jatkuvuutta. Suomen neljäs tavoite on Arktisen neuvoston työn näkyvyyden lisääminen, sillä neuvoston työryhmien raportit jäävät helposti suurelta yleisöltä huomaamatta.

Myös eräät muut arktisen alueen valtiot ovat ehdottaneet strategioissaan Arktisen neuvoston kehittämistä. Niihin verrattuna Suomen strategia tuo esiin kaksi uutta asiaa: ehdotuksen kahdeksan valtion huippukokouksen järjestämisestä, ja Euroopan unionin näkyvä tukeminen sen pyrkimyksessä päästä Arktisen neuvoston pysyväksi tarkkailijajäseneksi. Ulkoministeri Alexander Stubb tarttui Arktisen neuvoston vahvistamiseen puheessaan kesäkuussa 2010 ja ehdotti arktisen huippukokouksen järjestämisestä lähitulevaisuudessa³⁸. Puheen jälkeen kokouksen asialistaksi on ehdotettu seuraavia kohtia: 1) miten yhdistää luonnonvarojen käyttäminen ympäristöasioiden kanssa, 2) ketkä ovat legitiimit toimijat arktisella alueella, ja 3) miten Arktista neuvostoa tulee kehittää³⁹.

Vaikka kokouksen järjestämisen käytännön ongelmaksi on jo muodostunut Suomen esittämä liian tiukka ja epärealistinen aikataulu⁴⁰, niin on syytä pohtia aloitetta ja sen hyödyllisyyttä. Arktisen neuvoston vahvis-

³⁸ Ministeri Stubb mainitse ko. huippukokouksen pitopaikkana Rovaniemen ja toivottavana ajankohtana heinäkuun 2011, jolloin tulee 20 vuotta Arktisen ympäristösuojelestrategian (Arctic Environmental Protection Strategy) allekirjoittamisesta Rovaniemellä.

³⁹ Suurlähettiläs Hannu Halinen, 25.8.2010.

⁴⁰ Koska huippukokouksesta voidaan päättää vasta Arktisen neuvoston seuraavassa ministerikokouksessa toukokuussa 2011, oli selvää, että mahdollinen huippukokous siirtyy myöhempään ajankohtaan.

tamiseen tähtäävä korkean tason huippukokous voi onnistuessaan tuoda laajempaa huomiota arktisiin kysymyksiin ja nostaa niiden painoarvoa alueen valtioiden (ulko)politiikassa sekä tuoda uusia voimavaroja Arktisen neuvoston vahvistamiseen.

Tätä artikkelia varten kysyimme muiden Arktisen neuvoston jäsenvaltioiden arktisten asioiden asiantuntijoilta heidän näkemyksiään huippukokouksen tarpeesta ja sen alustavasta asialistasta sekä siitä, miten he näkevät EU:n entistä vahvemman roolin neuvostossa.

Ensikommentit (ks. alla) olivat osin varauksellisia sen suhteen, että onko huippukokoukselle ylipäättään tarvetta ja tilausta. Taustalla on se, mikä vastauksissa korostui, että Arktisen neuvoston tärkeimmät kokoukset järjestetään, puheenjohtajamaan toimesta, jo nyt säännöllisesti, myös ulkoministeritasolla. Ja myös Suomen esittämän korkean tason huippukokouksen asialista nähtiin sellaisena, että se voidaan käsitellä ulkoministeritasolla.

<*Yhdysvaltain ja Kanadan asiantuntija*>: Korkeantason kokous voi lähettää viestin siitä, että arktisen alueen hallintamekanismit ja instituutiot eivät toimi. Asioiden edistymisestä pitäisi siksi lähettää toisenlainen signaali.

<*Tanskalainen virkamies*>: Tuemme huippukokousta, mutta vain siinä tapauksessa, että hallitusten tai valtioiden päämiesten tapaamiselle on aihetta. Näin ei ole Suomen ehdottaman kokouksen suhteen, sillä ehdotetut aiheet ovat sellaisia, jotka ulkoministerit voivat käsitellä.

<*Venäläinen asiantuntija*>: On vaikeaa arvioida, millä tasolla Venäjä osallistuisi huippukokoukseen. Osallistuminen riippuu pääministeri Putinin ja presidentti Medvedevin valtatasapainosta ennen duuman vaaleja. Ajatus huippukokouksesta saattaa onnistua, jos se kytketään Venäjän tekemään *Polar Decade* -aloitteeseen.

<*Ryhmä kanadalaisia asiantuntijoita*>: Emme ole vakuuttuneita siitä, että huippukokoukselle on tarve. Näkemyksemme on, että ulkoministerit ovat yhä edelleen johdossa ja on epävarmaa, mitkä aiheet olisivat sellaisia, joihin maiden johtajien todella täytyisi puuttua.

Suomen aloitteellisuus arktisissa kysymyksissä nähtiin kuitenkin positiivisena (ks. alla):

<*Kanadalainen asiantuntija*> Suomalaiset ja kanadalaiset saivat kokonaisen prosessin liikkeelle arktisella alueella Arktisen ympäristösuojelustrategian (*Arctic Environmental Protection Strategy*) kautta. Suomi teki aloitteen ja johti prosessia. Nykyinen aloitteellisuus on todella tarpeellista.

<*Islantilainen asiantuntija*> Islanti tukee käytännössä kaikkea, mikä saisi viiden rannikkovaltion ryhmän rivit horjumaan ja lisäisi Arktisen neuvoston keskeistä asemaa.

Huippukokoukselle ehdotetun asialistan sisältö voi osoittautua ongelmalliseksi (ks. alla): Esimerkiksi ei-rannikkovaltioiden halu vaikuttaa merellisten luonnonvarojen käyttämiseen ja meriympäristön suojelemiseen jättää liikaa tilaa erilaisille tulkinnoille ja voi siten vaikuttaa rannikkovaltioiden näkökulmasta epäilyttävältä, sillä luonnonvarojen käyttö ja ympäristönsuojelu kuuluvat niiden kansallisen päätäntävaltaan. Vaikka ehdotuksen tarkoituksena olisikin avata keskustelua arktisten luonnonvarojen kestävästä käytöstä, joka on Arktisen neuvoston yleisesti hyväksytty periaate, sitä voidaan pitää yrityksenä koordinoida luonnonvarojen hyödyntämistä tai ympäristönsuojelua kansainvälisesti, mihin neuvostolla ei ole oikeutta.

<*Venäläinen asiantuntija*>: Arktista neuvostoa voidaan vahvistaa ainoastaan rajatulla määrällä asioita. Venäjä ei lähde mukaan laajempaan uudistamiseen. Kokouksen agenda on hyvin yleinen, sillä saadaan harvoin hyviä tuloksia aikaan.

<*Yhdysvaltain ja Kanadan asiantuntija*>: Luonnonvarojen käyttö on ”kansallinen” aihe, minkä takia on outoa, että ei-rantavaltio Suomi haluaa puuttua niiden säätelyyn. Sen sijaan on syytä pohtia, miten paikallisia ja globaaleja regiimejä, niiden suojelua ja säätelyä, vahvistetaan hätätilanteissa. Yhdysvalloille keskeinen kysymys on: yhteistyötä – mistä ja kenen kanssa?

<*Venäläinen asiantuntija*>: Suomen asettama huippukokouksen asialista näyttää oudolta. Luonnonvarat ja ympäristö –aihe on erikoista Suomelta, koska Suomella ei ole mahdollisuuksia luonnonvarojen käyttöön arkti-

sella alueella toisin kuin Venäjällä. Voi vaikuttaa siltä, että Suomi on ympäristön puolella jo lähtökohtaisesti ja että Suomen kanta olisi, että arktisella alueella ei pidä ottaa luonnonvaroja käyttöön ollenkaan. Venäjälle luonnonvarakysymys on kuitenkin elintärkeä, se on myös kysymys suvereniteetista.

Myös kysymys arktisten alueiden ”legitiimeistä” toimijoista voi osoittautua vaikeaksi: esimerkiksi eräät ensikommentit osoittavat mahdollisuuden väärinkäsitykseen (ks. alla), koska sana ”legitiimi” voidaan ymmärtää sanamukaisesti kansainvälisoikeudellisesti laillisten toimijoiden määrittelemisenä.

<*Islantilainen asiantuntija*>: Ketkä ovat legitiimit toimijat – kysymys on vaikea. Sana ”legitiimi” voi aiheuttaa väärinkäsityksiä, eli asiaa ei pitäisi lähestyä vain laillisena kysymyksenä. Siksi esimerkiksi uudelleenmuotoiltu kysymys ”ketkä ovat pääasialliset toimijat arktisella alueella ja miten he voivat vaikuttaa kestäväan kehitykseen ja parempiin elinoloihin arktisella alueella”? voisivat olla varmemmalla pohjalla. Lisäksi kysymykseen luonnonvaroista ja ympäristöstä tulisi lisätä ihmis-dimensio: miten luonnonvarakehitys palvelee arktisten yhteisöjen intressejä?

<*Venäläinen asiantuntija*>: Toinen kysymys, (legitiimit toimijat) on Venäjälle hyvin kiinnostava, koska sillä on mannerjalustaintressit ja se on tehnyt hakemuksen YK:lle jalustan ulkorajoista. Venäjä voi nähdä tämän aiheen hyvänä mahdollisuutena korostaa asemaansa, mutta yhtä lailla kysymys voidaan nähdä Venäjä-vastaisena.

Pohjoisten alkuperäiskansojen kansanvälinen asema on vahva verrattuna muihin alkuperäiskansoihin, mikä johtuu pitkälti niiden tunnustetusta asemasta kotimaissaan ja niiden järjestöjen pysyvän osallistujan asemasta Arktisessa neuvostossa. Tieto luonnosta, perinteiset elinkeinot ja kysymykset maankäyttöoikeuksista ovat vahvistaneet alkuperäiskansojen asemaa entisestään kansainvälisinä, poliittisina toimijoina (Heinämäki 2010). Vaikka alkuperäiskansojen osallistumista halutaan Arktisessa neuvostossa tukea, heidät on jätetty pois Arktisen neuvoston ulkopuolella järjestetyistä tapaamisista. Ja kuitenkin pohjoiset alkuperäiskansat voivat toimia kokouksessa perinteisen tiedon ja paikallisten olosuhteiden asiantuntijoina. Tämän vuoksi on tärkeätä pohtia, ketä mahdolliseen huippukokoukseen kutsutaan alueen valtioiden edustajina päämiesten ja hallitusten lisäksi.

<Yhdysvaltain ja Kanadan asiantuntija>: Alkuperäiskansat täytyy ottaa mukaan korkean tason kokoukseen.

<Islanti, asiantuntija> Aina kun uusi, Arktisen neuvoston rutiineista poikkeava poliittinen aloite tehdään, on olemassa riski siitä, että alkuperäiskansat jätetään ulkopuolelle.

Euroopan unioni ja Arktinen neuvosto

Suomen toinen ehdotus, Euroopan unionin hyväksyminen Arktisen neuvoston tarkkailijajäseneksi, on aiheellinen monestakin syystä. Jäsenyysanomus on myös saanut tukea (ks. alla): Ensinnäkin EU vaikuttaa jo nyt arktiseen alueeseen monella tavalla: kansainvälisessä ilmastopolitiikassa, missä unioni on globaalivaikuttaja, arktisen kalan suurostajana sekä arktisen ympäristö- ja ilmastotutkimuksen merkittävänä tukijana. Toiseksi, jos EU otetaan mukaan Arktiseen neuvostoon pysyvänä tarkkailijana, unionin politiikantekijät oppivat arktisista ja muista pohjoisista asioista lisää, mikä voi vaikuttaa positiivisesti EU:n oman arktisen politiikan kehittymiseen ja kehittämiseen. Kolmanneksi, unioni voi myös tuoda Arktiselle neuvostolle sen kipeästi kaipaamia lisäresursseja ja uudenlaisia hyviä käytäntöjä (*best practices*) monenkeskiseen kansainväliseen yhteistyöhön. Lisäksi EU:n mukaantulo voi vähentää suurimpien rannikkovaltioiden – Yhdysvallat, Kanada ja Venäjä – hallitsevuutta neuvostossa, sillä se on halutessaan vahva toimija.

<Islantilainen asiantuntija>: EU:n pysyvää tarkkailijajäsenyyttä tulevat tukemaan kaikki Pohjoismaat. Jos EU otetaan mukaan, politiikantekijät ymmärtävät arktisia asioita paremmin, ja he voivat myös määritellä roolinsa helpommin. Unionin mukaan tuleminen voi vähentää suurimpien rantavaltioiden dominanssia.

Kysymys ei kuitenkaan ole ongelmaton Arktisen neuvoston ja sen joidenkin jäsenmaiden kannalta (ks. alla). Kolme niistä on myös Euroopan unionin jäsenvaltioita, kaksi muuta kuuluu Euroopan talousalueeseen ja Venäjä on EU:n pohjoisen ulottuvuuden osapuoli. Unionin, tai sen komission, pysyvä tarkkailijajäsenyys neuvostossa voidaan tulkita pyrkimykseksi osallistua tavalla tai toisella pohjoisten energiavarojen hyödyntämiseen tai tulla kontrolloimaan niiden käyttöä. Esimerkiksi EU:n kan-

nanotot hylkeen- ja valaanpyyntiin sekä villieläintuotteiden myyntiin ovat jo aiheuttaneet ristivetoa arktisella alueella, kun esimerkiksi Kanada on protestoinut unionin hyljetuotteiden tuontikieltoa vastaan. Kielto nähdään unionin kyvyttömyytenä ymmärtää arktisia kysymyksiä, kuten alkuperäiskansojen oikeutta harjoittaa perinteisiä elinkeinoja ja hyötyä siitä taloudellisesti.

Unioni on myös osoittautunut vaikeaksi yhteistyökumppaniksi arktisten alueen ulkopuolisissa kansainvälisissä ympäristöneuvotteluissa, kuten ilmastoneuvotteluissa. EU:ta pidetään hankalana neuvottelukumppanina unionin sisäisen konsensuksen luomiseen kuluvan ajan ja energia vuoksi. Unionin liittyminen Arktisen neuvoston pysyväksi tarkkailijaksi voisi johtaa sen päätöksenteossa vastaaviin ongelmiin, joita suuret rannikkovaltiot luultavasti haluaisivat välttää.

<Yhdysvaltain ja Kanadan asiantuntija>: EU:n roolista Arktisessa neuvostossa voidaan neuvostossa olla eri mieltä (ainakin Yhdysvallat ja Kanada saattavat olla sen suhteen eri mieltä).

Lopuksi eräät kommentit neuvoston ei-EU-jäsenmaista toteavat (ks. alla), että ongelmaksi voi muodostua se, että unionin ulkopuoliset eivät erota Suomen ja muiden EU-jäsenvaltioiden omaa ääntä unionin äänestä. Varsinkaan kun ei ole aina niin selvää, että missä asioissa unionilla on toimivaltaa ja missä ei. Esimerkiksi liika samaistuminen unionin politiikkaan saattaa hämärtää ko. EU-jäsenvaltion aseman Arktisen neuvoston jäsenmaana.

<Kanadalaiset asiantuntijat>: On selvää, että Suomen lähestymistavan kulmakivi on EU:n mukaan saattaminen. Ongelma on se, että tästä ei selviä, kumman kompetenssi tulee esille eri asioissa – Suomen valtion vai Euroopan. Tämä aiheuttaa epäluuloa.

<Venäläinen asiantuntija>: *Ad hoc* -tarkkailijajäsenyys voi olla realistisempi vaihtoehto EU:lle varsinkin Arktisen neuvoston työryhmissä. Kun neuvoston jäsenet tottuvat EU:n edustajien läsnäoloon, voi olla helpompaa saada pysyvä tarkkailijajäsenyys.

Edellä sanotusta seuraa, että samalla kun Suomi tukee Euroopan unionin tarkkailijajäsenyyttä neuvostossa, niin Suomen ryhtyminen unionin äänekkääksi puolestapuhujaksi arktisissa kysymyksissä ei ole ongelmatonta

Arktisen neuvoston eikä Suomen oman toiminnan kannalta. Voisi olla niin, että Suomen kannattaa tarkkaan pohtia linjaansa ja politiikkansa sekä arktisena toimijana ja Arktisen neuvoston jäsenmaana että Euroopan unionin jäsenmaana, jos haluamme vahvistaa asemaamme arktisena maana sekä arktisen alueen ja Pohjois-Euroopan kansainvälisessä yhteistyössä.

Lopuksi

Suomi ei ole Pohjoisen jäämeren rannikkovaltio, mutta me olemme yksi arktisen alueen kahdeksasta maasta. Vaikutusmahdollisuutemme Pohjoisen jäämeren luonnonvarojen käyttöön ja taloudelliseen kehitykseen ovat rajalliset. Arktinen alue on kuitenkin laajempi kuin pelkkä Jäämeri. Pohjois-Suomi kuuluu arktiseen alueeseen, meillä on arktinen alkuperäiskansa ja voimme pyrkiä viemään arktista osaamistamme muualle. Voimme myös vaikuttaa koko arktisen alueen kansainväliseen kehitykseen vahvistamalla ja uudistamalla Arktista neuvostoa niissä asioissa, joissa se on mahdollista. Näin on Suomen strategiassa tehtykin.

Olennaista on huomata, että neuvosto on rakentunut Arktisen ympäristösuojelustrategian varaan ja toistaiseksi keskittynyt ympäristönsuojeluyhteistyöhön. Kestävä kehitys, joka on siis Arktisen neuvoston julkilausuttu tavoite, edellyttää luonnonvarojen hyödyntämisen ja muiden talouskysymysten tiiviimmän mukaan ottamisen neuvoston keskusteluihin ja toimintaan. Näin on siitäkkin huolimatta, että rannikkovaltioiden keskinäinen yhteistyö ei välttämättä tue ajatusta, että Arktisesta neuvostosta tulisi keskeinen foorumi, jossa käsitellään mannerjalusta- ja merirajakysymyksiä.

Koska Suomi on rannikkovaltioiden ydinryhmän luonnonvarakeskustelujen ulkopuolella, Arktisen neuvoston vahvistaminen on paras tapa osallistua arktisen alueen ympäristön suojeluun sekä sen laaja-alaiseen alueelliseen kehittämiseen ja kansainvälisen aseman vahvistamiseen. Suomi voisikin vielä rohkeammin korostaa nykyisen kansainvälisen yhteistyön merkitystä ja tärkeyttä arktisella alueella, sekä Arktinen neuvoston puitteissa että globaalisti, ja lähteä sen puolestapuhujaksi. Monenkeskisen yhteistyön syventäminen on hyvin tärkeää esimerkiksi tutkimus-, talous- ja alkuperäiskansojen asemaa koskeissa kysymyksissä sekä ympäristön-

suojelussa. Jos arktinen huippukokous edistää tätä tavoitetta, niin se on hyödyllistä järjestää.

Suomi tukee aktiivisesti Euroopan unionin hyväksymistä Arktisen neuvoston pysyväksi tarkkailijajäseneksi. Lisäksi Suomi voi tuoda lisäarvoa unionille toimimalla sekä arktisten asioiden asiantuntijana Arktisessa neuvostossa että osallistumalla unionin ulkosuhdepolitiikkoihin, kuten Pohjoinen ulottuvuus, ja kumppanuusohjelmiin sekä niiden kehittämiseen. Vastaavasti unioni voi tuoda lisää resursseja, kuten tutkimusvaroja, Arktiseen neuvostoon. Tavoitteena voisikin olla asemamme vahvistaminen arktisen alueen kansainvälisessä yhteistyössä sekä Euroopan unionin että Arktisen neuvoston jäsenmaana.

Lähteet:

Heininen, Lassi (2010): "Pohjoiset alueet muutoksessa – geopoliittinen näkökulma". *Politiikka* 52(1), 5-19.

Heininen, Lassi & Palosaari, Teemu (2010): "Arktisen alueen toinen tuleminen: yhteistyötä vai kilpajuoksua? *Kosmopolis* 40(3), 35-49.

Heinämäki, Leena (2010): *The Right to Be a Part of Nature: Indigenous Peoples and the Environment*. Rovaniemi: Lapin yliopistokustannus.

Numminen, Lotta (2010): Sulavan Arktiksen avainkysymykset. *FIIA Briefing paper* 52. Ulkopoliittinen instituutti.

Valtioneuvosto (2010): *Suomen arktinen strategia*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2010.

<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=63213&GUID={1F62D138-C785-4D4C-8EB7-531A7C23E5FA}>

NÄKÖKULMIA ARKTISIIN ALKUPERÄISKANSOIHIIN JA LUONNONVARAKYSYMYKSIIN

Tanja Joona

Johdanto

Arktiset kysymykset ovat nousseet viime vuosina maailmanpolitiikan keskiöön ilmastonmuutoksen seurauksena. Kahdeksasta Arktisen neuvoston jäsenmaasta Suomi oli seitsemäs, joka julkaisi oman arktisen linjauksensa (Suomen arktinen strategia, Valtioneuvosto 2010). Strategiassa käsitellään alueen turvallisuutta, ympäristöä, taloutta, infrastruktuuria, alkuperäiskansoja, kansainvälisiä instituutioita ja Euroopan unionin arktista politiikkaa. Strategia määrittelee Suomen arktisen politiikan tavoitteita ja keinoja niiden edistämiseksi. Strategia sisältää myös ehdotuksia EU:n arktisen politiikan kehittämiseksi.

Arktisen strategian tarkoituksena on parantaa Suomen kokonaiskuvaa arktisesta alueesta ja määritellä tulevalle politiikalle konkreettisia tavoitteita ja toimenpide-ehdotuksia. Ehdotukset käsittelevät muun muassa liikenneyhteyksien parantamista, arktista vienninedistämistä, arktista tutkimusta ja Arktisen neuvoston vahvistamista. Tässä kirjoituksessa tarkastelen erityisesti yhtä strategian painopisteistä: arktisen alueen alkuperäiskansoja.

Arktisella alueella asuu arviolta noin 4 milj. ihmistä, joista erilaisia alkuperäiskansoja arvioidaan olevan jopa yli 40, mutta ne muodostavat vain noin 10 % vähemmistön koko väestöstä (AHDR 2007, 31). Alueella on ollut ihmisasutusta jo vuosituhansia, ja edelleen monet alkuperäiskansat elävät vanhojen perinteidensä mukaan. Jotkut maat sijaitsevat kokonaan tämän alueen sisällä, mainittavimpina Islanti, Grönlanti ja Färsaaret. Toisilla mailla, Venäjällä, Kanadalla, Yhdysvalloilla, Norjalla, Ruotsilla ja Suomella vain pieni osa niiden kokonaisväestöstä asuu niiden vastaavilla arktisilla alueilla. Tässä luvussa tarkastelen alkuperäiskansa-käsitettä, arktisten alkuperäiskansojen kansainvälistä yhteistyötä, sekä näitä kansoja koskettavia oikeudellisia kysymyksiä, jotka liittyvät läheisesti heidän oikeuteensa ja mahdollisuuksiin käyttää alueensa luonnonvaroja, maita ja vesiä elinkeinojensa ja elämäntapansa harjoittamiseen.

Arktisen alueen alkuperäiskansoja ovat muun muassa Euroopan pohjoisosia asuttavat saamelaiset, Venäjällä nenetsit, hantit, evenkit ja tsuktsit, Alaskassa aleutit, jupikit ja inuiitit (Iñupiat), Kanadassa inuiitit (Inuvialuit) ja Grönlannissa inuiitit (Kalaallit). Viralliset tilastot eivät välttämättä tunnista alkuperäiskansoja erillisinä ryhminä, vaikka vaihteluita tilastoinnissa esiintyy. Arviot alkuperäisväestön lukumäärästä vaihtelevat johtuen alkuperäisyyden määritelmästä, joka on herättänyt viime aikoina kansainvälistä keskustelua. Esittelen erilaisia alkuperäiskansamääritelmiä ja arvioidaan niiden merkitystä kansainvälisissä yhteyksissä. Suomessa keskustelu on heijastunut Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäiskansoja koskevan sopimuksen (No. 169) mahdolliseen ratifiointiin ja siihen, keitä on pidettävä sopimuksen (maa)oikeuksien subjekteina. (Ks. lisää Joona 2011, Joona 2010.)

Muuttuneen maailmantilanteen myötä alkuperäiskansoista on tullut myös poliittisesti aktiivisia toimijoita. Alkuperäiskansoille arktisen alueen tärkeimmäksi yhteistyöelimeksi on muodostunut Arktinen neuvosto, jossa alkuperäiskansojen muodostamat yhteistyöjärjestöt toimivat neuvoston pysyvinä osallistujina ja osallistuvat käytännössä työhön tasavertaisina hallitusten edustajien kanssa. Nämä järjestöt ovat Suomen, Norjan, Ruotsin ja Venäjän saamelaisia edustava Saamelaisneuvosto, Venäjän pohjoisten alueiden pienten alkuperäiskansojen järjestö RAIPON, Inuiittien sirkumpolaarinen neuvosto, Aleuttien kansainvälinen yhdistys sekä Alaskan ja Pohjois-Kanadan intiaaneja edustavat Arktinen Athabaskanin neuvosto ja Gwichien kansainvälinen neuvosto. Lisäksi yhteistyöhön osallistuu tarkkailijamaita, kansainvälisiä järjestöjä ja kansalaisjärjestöjä. (AHDR 2007, 202.) Tarkastelen tässä kirjoituksessa yleisesti arktisten alkuperäiskansojen yhteistyöjärjestöjä ja aktiivisuutta niille tärkeiksi koetuissa kysymyksissä.

Useat arktiset alkuperäiskansat harjoittavat edelleen perinteisiä elinkeinojaan, kuten poronhoitoa, metsästystä, kalastusta, keräilyä ja muita luontaiselinkeinoja. Perinteisiä elinkeinoja harjoitetaan paitsi oman ravinnontarpeen ja paikallisen talouden lisäksi myös kulttuurisen identiteetin vuoksi. Monet ovat myös omaksuneet osittain tai kokonaan länsimaisen elämäntavan. Alkuperäiskansoja koskevalla ILO:n sopimuksella No. 169 halutaan turvata nimenomaan alkuperäiskansojen perinteisiin perustuvaa kulttuuria ja maankäyttötapaa. Ongelmaksi ratifiointia harkitsevis-
sa, ja sopimuksen jo ratifioineissa maissa, ovat kuitenkin muodostuneet sopimuksen ns. maa-oikeusartiklat, joiden mukaan alkuperäiskansojen

omistus- ja hallintaoikeus maihinsa tulisi tunnustaa. Sopimuksen on ratifioinut 22 valtiota, arktisista valtioista ainoastaan Norja ja Tanska. Suomessa ja Ruotsissa harkitaan ratifiointia. Tarkastelen alkuperäiskansojen mahdollisuuksia vaikuttaa maa-oikeuksista käytävään keskusteluun, millaisia oikeudellisia järjestelyjä näiden oikeuksien parantamiseksi on jo tehty, ja mikä merkitys luonnonvaroilla alkuperäiskansoille oikeastaan on (ks. lisää esim. ILO 2000).

Arktisten alkuperäiskansojen kannalta tulevaisuuden suurimmat uhkakuvat liittyvät perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen ja koko elämämuodon jatkumiseen. Globalisaatio on tuonut alkuperäiskansayhteisöille merkittäviä taloudellisia ja kulttuurisia muutoksia. Valtioiden näkökulmasta taloudellisesti merkittävillä kilpailevilla maankäyttöhankkeilla, kuten kaivoshankkeilla voi olla negatiivisia seurauksia paikallisyhteisöjen kannalta. Myös ilmastonmuutoksella voidaan todeta olevan merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia alkuperäiskansojen koko kulttuurimuodolle. Laajemmin ja teoreettisesti tarkasteltuna alkuperäiskansojen oikeuksien voidaan todeta liittyvän kysymyksiin valtiosuvereniteetista ja sen haastamisesta muun muassa itsemääräämisoikeuden keinoin. (Joona 2011.)

Alkuperäiskansa-käsitteestä

Tietty osa sirkumpolaarisesta väestöstä on alkuperäistä näille pohjoisille paikallisuuksille. He ovat asuttaneet arktista aluetta yli tuhat vuotta. Toinen osa sirkumpolaarisesta kokonaisväestöstä on ei-alkuperäistä. Nämä etnisesti erilaiset väestöt eroavat huomattavasti väestötieteellisissä hahmotuksissa ja elämäntyylyissä, viime vuosikymmeninä tapahtuneesta huomattavasta lähestymisestä huolimatta. Viralliset tilastot useista arktisista maista eivät erityisesti tunnista alkuperäiskansoja, eivätkä ne kaikki tunnista muita etnisyyksiä omaavia kansoja. Esimerkiksi saamelaisten asuttamalla Norjan, Ruotsin ja Suomen pohjoisilla alueilla, etnisyyttä ei rekisteröidä virallisissa tilastoissa. Siksi niistä ei ole saatavilla yhtäkään väestötieteellistä indikaattoria.⁴¹

⁴¹ Arktisen alueen inhimillisen kehityksen raportin mukaan se, että väestötieteellisistä eroista ei ole tietoa saatavilla, saattaa muodostaa vakavia haasteita maan kansalliselle ja alueellisille hallituksille niiden suunnitteluprosesseissa ja vastaavasti vaikuttavat lopputuloksiin niillä alueilla (AHDR 2007, 33).

Alkuperäiskansasta ei ole olemassa universaalia määritelmää, mutta joitakin yleisiä piirteitä näille kansoille voidaan hahmottaa. Jäljempänä tuodaan esille joitakin kansainvälisen oikeuden piirissä käytettyjä määritelmiä, mutta yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että alkuperäiskansat ovat niitä kansoja, jotka marginalisoitiin kun modernit valtiot luotiin, ja jotka tunnistavat itsensä alkuperäiskansoiksi. Alkuperäiskansat ovat yhteyksissä tiettyihin maa-alueisiin, joihin voivat jäljittää oman historiansa. Alkuperäiskansoilla on yksi tai useampi seuraavista piirteistä:

- puhuvat eri kieltä kuin valtaväestö,
- syrjitään vallitsevassa poliittisessa järjestelmässä,
- syrjitään vallitsevassa oikeudellisessa järjestelmässä,
- kulttuurinsa eroavat valtaväestön kulttuurista,
- usein poikkeavat vallitsevasta yhteiskunnasta luonnonvarojen käytöllään olemalla metsästäjiä ja keräilijöitä, nomadeja, paimenia tai viljelijöitä,
- itse pitävät itseään ja heitä pidetään erilaisina kuin valtaosaa väestöstä. (AHDR 2007, 48.)

Grönlannissa, jossa alkuperäisväestö – inuiitit – ovat enemmistönä, tilanne on samankaltainen kuin Pohjoismaissa, vaikkakin Grönlannin viralliset tilastot tunnistavatkin Grönlannissa ja sen ulkopuolella syntyneet henkilöt. Grönlannissa syntyneitä ihmisiä pidetään valtuutettuina alkuperäisinä asukkaina. USA:n laskennan mukaan alkuperäiskansoihin kuuluvat Amerikan intiaanit ja Alaskan alkuperäisväestö. Kanadan laskenta määrittää alkuperäisasukkaiksi seuraavat: inuiitit, Pohjois-Amerikan intiaanit ja métit. Venäjän laskenta tunnistaa seuraavat alkuperäiskansat (lännestä itään): saamelaiset, nenetsit, hantit, selkupit, enetsit, nganasanit, dolganit, evengit, evenit, jukagirit, tsuktsit, tsuvanit ja inuiittiyupikit. Yhteensä arktisia alkuperäisasukkaita arvioidaan olevan noin 400 000.

Äärimmäisen harva väestö on pääpiirre, joka tekee arktisesta alueesta erilaisen kuin muusta maailmasta. Lisäksi, se usein asutetaan melko vastakkaisella tavalla, suurine asumattomine alueineen ja suhteellisen suurine kaupunkeineen. Yhteisöjen koko vaihtelee suuresti halki arktisen alueen. Joillakin alueilla (esim. Alaskassa ja Venäjällä) suuri osa väestöstä asuu urbaaneissa keskuksissa ja kaupungeissa, kun taas esimerkiksi Kanadassa suuri osa väestöstä, erityisesti alkuperäiskansoihin kuuluvat henkilöt asuvat pienissä tai erittäin pienissä yhteisöissä. Arktisen alueen väestönkasvun huiput saavutettiin Suomessa ja Kanadassa 1960-luvuilla,

Pohjois-Norjassa 1980-luvulla sekä pohjoisessa Ruotsissa ja Venäjällä 1990-luvulla. Yleisesti 2000-luvun alussa vain Kanada, Alaska, Grönlandi ja Islanti jatkoivat kasvuaan. (AHDR 2007 31-34.)

Yleisesti ottaen alkuperäiskansoilla voidaan katsoa olevan erityinen suhde maahan, jota he ovat asuttaneet. Muita valtaväestöstä erottavia piirteitä ovat esimerkiksi kieli, kulttuuri ja perinteisten elinkeinojen, kuten poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen harjoittaminen. Teollisuus, sosiaaliset muutokset ja ympäristöongelmat kuten ilmastonmuutos ovat kuitenkin uhka näiden elinkeinojen ja kulttuurin jatkuvuudelle.

Alkuperäiskansa-käsitteeseen yhdistyy usein juuri yhteys luontoon, riippuvaisuus maista ja vesistä toimeentulon hankkimista varten. Huomattava on, että kansalliset oikeusjärjestykset voivat määritellä alkuperäiskansan tunnusmerkit ja sen, ketkä yksittäiset henkilöt tähän ryhmään kuuluvat. Kansainvälinen oikeus ei sisällä yleisesti hyväksyttyä määritelmää siitä, minkä tyyppinen ryhmä voidaan katsoa alkuperäiskansaksi ja täten oikeutetuksi tälle ryhmälle kuuluviin oikeuksiin. Pioneerityön alkuperäiskansan määrittelyssä teki YK:n erityisraportoija José Martinez Cobo, kun hän tutkiessaan YK:n toimesta alkuperäiskansojen vaikeaa sosiaalipoliittista tilannetta otti käyttöön työmääritelmän alkuperäiskansoista, joiden tuli määritelmän mukaan asuttaa tiettyä aluetta ennen nykyisen valtaväestön tuloa. (UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7 and Add. 1–4.) Lisäksi Cobon mukaan alkuperäiskansat tyypillisesti kokevat itsensä erillisiksi valtaväestöstä ja alkuperäiskansaksi juuri tietyllä alueella. Alkuperäiskansat eivät myöskään ole hallitsevassa asemassa yhteiskunnassa ja haluavat ylläpitää omaleimaista kulttuuriaan omien instituutioidensa ja oikeusjärjestelmiensä kautta. Cobon määritelmää on käytetty paljon erityisesti YK:n työssä. Tämä johtuu luonnollisesti siitä, että Cobon määritelmä tavoittaa ydinelementit, mitä alkuperäiskansalla tarkoitetaan. Toisaalta se jää aika yleiselle tasolle eikä siis pysty antamaan vastausta kaikkiin tilanteisiin. (Koivurova 2010, 30.)

Cobo tarjosi myös yleisen tason vastauksen sille, ketkä yksittäiset henkilöt (yksilöt) voidaan katsoa alkuperäiskansan jäseniksi. Yksilön tulee identifioida itsensä tietyn alkuperäiskansan jäseneksi ja toisaalta ryhmän pitää hyväksyä hänet sellaiseksi. Cobo painotti kuitenkin ryhmän valtaa tässä asiassa: ryhmän hyväksyntä sisältää suvereenin oikeuden päättää, kuka siihen kuuluu ilman ulkopuolisten puuttumista. Kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaa yleissopimusta valvova ihmisoikeuskomitea on

joutunut ratkaisemaan kaksikin yksilövalitusta, joissa yksittäinen henkilö on kokenut itsensä alkuperäiskansan jäseneksi mutta ryhmä ei ole sitä hyväksynyt, ja komitea on näiden tapausten kautta linjannut tiettyjä kriteerejä näiden riitojen ratkaisemiseksi (esim. Lovelace v. Canada). Ihmisoikeuskomitean mukaan pitää pystyä osoittamaan, että yksilön oikeuksien rajoittamiselle on objektiivinen ja kohtuullinen oikeutus, ja että tämä rajoitus on tarpeellinen koko vähemmistöryhmän hyvinvoinnin ja elinkyvyn kannalta. (Koivurova 2010, 32.)

Ainoat valtiosopimuksista löytyvät alkuperäiskansa-määritelmät, jotka osapuolina olevat valtiot ovat siis hyväksyneet viralliseksi sopimuksen täytäntöönpanossa sitoviksi määritelmiksi, on tehty ILO:ssa. Vuoden 1957 yleissopimus sisälsi ajan hengen mukaisesti määritelmän vain niistä yksilöistä, jotka voidaan katsoa osaksi heimoryhmää (*tribal and semi-tribal populations*).

Tämä muuttui selvästi vuoden 1989 sopimuksessa, joka määritteli kansat ja heimot (mutta ei näihin ryhmiin kuuluvia yksilöitä), joihin sopimus soveltuu, ja käytti termiä ”alkuperäiskansat” (*indigenous peoples*). Toisaalta, ILO 169 -sopimuksen artiklassa 1(3) täsmennetään, että vaikka sopimus käyttääkin termiä ”kansat”, tätä käsitettä ei tule lukea niin, että sen käytöllä sopimuksessa olisi mitään seurauksia sellaisiin oikeuksiin, joita tähän termiin yleisesti liittyy kansainvälisessä oikeudessa. (ILO 2000, 9.)

Vaikka ILO:n vuoden 1989 sopimuksen numero 169 määritelmä on ainoa moderni kansainvälisistä sopimuksista ilmenevä ja periaatteessa kaikille maailman valtioille avoin oikeudellinen alkuperäiskansamääritelmä, on syytä muistaa, että se määrittelee vain sen, mihin kansoihin ja heimoihin tätä nimenomaista sopimusta voidaan soveltaa. Kyseessä ei ole siis universaali alkuperäiskansan määritelmä. (Koivurova 2010, 32.) On siis kansoja, jotka täyttävät tai eivät täytä ILO 169 -sopimuksen kriteereitä, mutta ne voidaan kuitenkin katsoa alkuperäiskansaksi, ennen kaikkea sen takia, että sopimusta sovelletaan vain sopimuksen ratifioineisiin 20 valtioon. ILO 169 -sopimus määrittelee erikseen heimot ja alkuperäiskansat. Alkuperäiskansojen katsotaan 1(1,b) artiklan mukaan polveutuvan väestöstä, joka edelsi kolonisaatiota tai valtion nykyisten rajojen määrittämistä ja joka on säilyttänyt (ainakin osin) omat sosiaaliset, taloudelliset, kulttuuriset ja poliittiset instituutionsa. Yleissopimus toteaa artiklassa 1(2), että erittäin keskeinen kriteeri määriteltäessä sitä, mihin

ryhmiin sopimus soveltuu, on ryhmän oma näkemys siitä, ovatko ne alkuperäiskansoja tai heimoja.

YK:n alkuperäiskansajulistus – kaikkein laajin ja kattavin prosessi, jossa alkuperäiskansojen oikeuksia on määriteltä – ei sisällä minkäänlaista määritelmää alkuperäiskansasta, vaikka käyttääkin termiä ”alkuperäiskansat” (indigenous peoples). Tämä johtui ennen kaikkea Afrikan ja Aasian valtioiden vastustuksesta, joista moni pitää alkuperäiskansoja vähemmistöinä (Koivurova 2010, 32-33), mutta myös instrumentin oikeudellisesta luonteesta; YK:n alkuperäiskansajulistus ei ole oikeudellisesti sitova valtiosopimus, joten siinä ei ole tarpeen määritellä sitä, mihin ryhmiin sitä sovelletaan. Toisaalta, voidaan pitää merkittävänä, että julistuksessa käytetään monikkomuotoa ”indigenous peoples” viitattaessa oikeuksien haltijoihin. Juuri tämä kysymys monikon käytöstä on ollut voimakkaan poliittisen kädenväännön takia, koska sen katsotaan viittaavan alkuperäiskansojen kollektiivisiin ihmisoikeuksiin, ennen kaikkea itsemääräämisoikeuteen. Vaikka YK:n julistus ei siis sisällä määritelmää siitä, mitkä ryhmät ovat alkuperäiskansoja, se tukee näkemystä, että ne ovat kansoja, joilla on kansoilta kansainvälisessä oikeudessa edellytettäviä ominaisuuksia. (Koivurova 2010, 32-33.)

Universaalisti hyväksytyn alkuperäiskansan käsitteen puuttuminen voidaan nähdä ongelmana; jättäähän se periaatteessa jokaiselle valtiolle mahdollisuuden haluamallaan tavalla määritellä itse ryhmät, jotka sen alueella asuvat. Sama ongelma vaivaa yleensäkin vähemmistöjen kohtelua, koska ilman yleisesti hyväksyttyä vähemmistön määritelmää valtioille jää lopullinen ratkaisuvallta siitä, mitä ryhmää voidaan pitää vähemmistönä. Toisaalta on hyödyllistä kysyä, onko ylipäänsä mahdollista tai edes toivottavaa pyrkiä saavuttamaan yleistä kansainvälisoikeudellista määritelmää siitä, mikä ryhmä on alkuperäiskansa. (Koivurova 2010, 33.)

Arktiset alkuperäiskansat ja kansainvälinen yhteistyö

Alkuperäiskansojen poliittinen järjestäytyminen on johtanut alkuperäisväestön tunnustamiseen sekä parannuksiin ihmis- ja poliittisissa oikeuksissa kansainvälisesti viime vuosikymmenien aikana. Oikeus maahan ja luonnonvaroihin on tärkeä osa alkuperäiskansojen kulttuuria ja selviytymistä arktisella alueella. Näistä kerron tarkemmin jäljempänä.

Alkuperäiskansoja sekä ei-valtiollisia toimijoita koskevassa tämänhetkessä yhteistyössä on Heinisen mukaan havaittavissa intensiivistä kasvua läpi Arktisen alueen. Tämä perustuu osittain yhteisöjen ja kauppaverkostojen perinteisiin pohjoisten kansojen keskuudessa, ja se voidaan tulkita Heinisen mukaan pan-arktisen yhteistyön renessanssiksi. Taustalla on myös ajatus, että pohjoiset alueet jakavat erikoisominaisuuksia, jotka asettavat ne erilleen muista maailman alueista, tehden paikallisten ja alueellisten päätöksentekijöiden sekä kansallisen että kansainvälisen tason poliitikkojen välisen vuoropuhelun olemassaolon tärkeäksi. (Heininen 2007, 202-204).

Useimmat arktisen alueen alkuperäiskansat ovat vähemmistöjä omissa maissaan. Siksi kansainvälistymisen suuntaus on looginen, kun he haluavat tehdä laillisesta asemastaan alkuperäiskansana selvän ja puolustaa oikeuttaan itsemääräämisoikeuteen kansallisvaltioita vastaan. Maailmanlaajuinen suuntaus näkee alkuperäiskansat kansainvälisinä, oman väestön, maa-alueen sekä (rajallisen) itsemääräämisoikeuden omaavina toimijoina ja subjekteina. Arktisen alueen eri alkuperäiskansojen välillä, esimerkiksi saamelaiden ja Inuiittien sirkumpolaarisen neuvoston (ICC) välillä, on olemassa enemmän yhteyksiä ja syvempää yhteistyötä kuin aikaisemmin. Yksi tästä vastaava instituutio on Alkuperäiskansojen sihteeristö, joka tukee alkuperäiskansojen toimia Arktisessa neuvostossa. Toinen on arktisen alueen huippukokous, joka kutsuu koolle alkuperäisasukkaiden johtajat käsittelemään yhteisiä, terveyttä, ympäristöä ja kulttuurista monimuotoisuutta koskevia asioita, kuin myös painostamaan hallituksia tarvittaviin lakisääteisiin ja taloudellisiin askeliin.

Vaikka Saamelaisneuvosto ja Inuiittien sirkumpolaarinen konferenssi olivat osallisena Rovaniemen-prosessissa lähes sen alkamisesta saakka, alkuperäiskansojen järjestöjen mukaantulo ei ollut itsestään selvää. Esimerkiksi niistä alkuperäiskansojen organisaatioista, jotka olivat kuuluneet AEPS:iin (Arctic Environmental Protection Strategy), ei tehty perustamisjäseniä elokuun 1996 julistuksessa, jossa Arktinen neuvosto perustettiin AEPS:n seuraajaksi. Sen sijaan ICC ja Saamelaisneuvosto yhdessä Venäjän pohjoisten alueiden pienten alkuperäiskansojen järjestö RAIPONin kanssa nimettiin pysyviksi edustajiksi. Sama asema annettiin myöhemmin inuiittien kansainväliselle järjestölle Inuit Circumpolar Conference'lle, Aleuttien kansainväliselle yhdistykselle sekä Alaskan ja

Pohjois-Kanadan intiaaneja edustaville Athabascojen arktiselle neuvostolle ja Gwich'itejä edustavalle kansainväliselle neuvostolle.

Arktisen neuvoston pysyvien jäsenten nauttima kansainvälisen yhteistyön taso on harvinaista, ellei ainutlaatuista alkuperäiskansoille. Alkuperäiskansojen edustajat eivät kuitenkaan ole tasavertaisia valtioiden hallitusten kanssa, kun he ovat myös samaan aikaan näiden hallitusten edustamien valtioiden asukkaita. Lisäksi monilla alkuperäiskansoilla on rajoittuneet taloudelliset voimavarat osallistua neuvoston tapaamisiin ja työskentelyyn. Jo koska monet kysymykset ovat erittäin politisoituneita, voi ongelmia syntyä myös alkuperäiskansojen edustajien ja ruohonjuuritason vaikuttamisen välillä. Intressit eivät välttämättä ole yhteneväiset. Tässä suhteessa alkuperäiskansat voidaan kuitenkin nähdä tärkeinä toimijoina, sillä heidän kotiseutunsa ovat usein strategisesti tärkeitä sekä sotilaallisesti että luonnonvarojensa vuoksi. Siksi nämä alueet houkuttelevat myös vaihtelevia intressejä omaavia *ulkopuolisia* toimijoita.

Pohjoiset alkuperäiskansat ovat aktiivisesti ajaneet myös kansainvälistä ympäristöyhteistyötä läheisessä yhteistyössä AEPS:n alaisten työryhmien ja Arktisen neuvoston kanssa. Yhtenä tärkeimmistä yhteistyön saavutuksista voidaan pitää globaalin Tukholman sopimuksen allekirjoittamista. Sopimuksella suojellaan ihmisten terveyttä ja ympäristöä POP-kemikaaleilta, kuten PCB:ltä ja DDT:ltä. Viimeaikoina arktisen alueen ilmastonmuutoksen arviointiraportti (Arctic Climate Impact Assessment, ACIA) ja ilmastonmuutoksen vaikutukset perinteiseen pohjoisiin elinkeinoihin ovat tämän yhteistoiminnan vallalla olevia piirteitä. Muistettava kuitenkin on, että kaikki yritykset valaista arktisia kysymyksiä kansainvälisillä foorumeilla eivät kuitenkaan ole aina olleet erityisen onnistuneita. (Heinnen 2007, 213-214.)

Suomen arktisen strategian mukaan Pohjoismaat tunnustavat alueillaan asuvien alkuperäiskansojen oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Suomen tavoitteena Arktisen neuvoston perustamisen yhteydessä vuonna 1996 oli edistää alkuperäiskansojen edustajien mahdollisimman täysipainoista osallistumista neuvostossa käytäviin keskusteluihin. Alkuperäiskansojen osallistuminen on tunnusomaista myös Barentsin euroarktisen neuvoston toiminnalle. Globaalilla tasolla Suomi osallistuu alkuperäiskansoja koskevaan yhteistyöhön erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien pysyvän alkuperäiskansafoorumin puitteissa. Suomi osallistui aktiivisesti myös Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokoukses-

sa syyskuussa 2007 hyväksytyn alkuperäiskansojen oikeuksia koskevan julistuksen valmisteluun. Julistus on poliittinen asiakirja, joka sisältää sen tavoitetason, jolle alkuperäiskansojen oikeuksien turvaamisessa tulee pyrkiä yhteistyössä alkuperäiskansojen kanssa. Arktisista valtioista Pohjoismaat äänestivät julistuksen hyväksymisen puolesta. (Suomen arktinen strategia, Valtioneuvosto 2010.)

Oikeudelliset järjestelmät

Kansainvälisen oikeuden soveltamisala on lisääntynyt voimakkaasti toisen maailmansodan jälkeen. Historiallisesti kansainvälinen oikeus ei ole voinut määrätä siitä, kuinka valtio kohtelee omia kansalaisiaan, mutta nykyisin kansainvälisten ihmisoikeussäännösten kasvava kenttä asettaa tätä koskevat vähimmäisvaatimukset. Suuri osa tätä koskevasta lainsäädännöstä käsittelee yksilöiden ihmisoikeuksia (siis perustason kansalais- ja poliittisia oikeuksia), mutta tärkeimmistä kohdissa tunnustetaan myös kollektiivinen oikeus: kansojen itsemääräämisoikeus. Tämä ihmisoikeus on erottamattomasti yhteydessä kaikkiin muihin ihmisoikeuksiin. Tämän kansojen oikeuden katsotaan olevan myös edellytys muiden ihmisoikeuksien nauttimisen ja käyttämisen edellytys. (AHDR 2007, 105-106.)

Kansainvälisessä ihmisoikeussäännöstössä on kiinnitetty enemmän huomiota mm. alkuperäiskansojen erillisiin oikeuksiin. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, kuten ILO-sopimuksen No. 169 määrittämät standardit ovat universaalisti merkittäviä, mutta vastaaviin kansainvälisiin sopimuksiin kuuluu Yhdistyneiden kansakuntien tukemien globaalien sopimusten lisäksi Euroopassa tai Amerikan mantereella päteviä alueellisia sopimuksia.

Alkuperäiskansojen oikeuksien toteutumisen varmistamiseksi kansainvälisen ihmisoikeussäännösten puitteissa on kaksi perustapaa. Ensimmäinen näistä määrittää alkuperäiskansojen oikeudet kuulumaan tasa-arvon ja syrjimättömyyden yleisiin periaatteisiin. Tämä tapa korostaa, että historiallisen syrjinnän korjaaminen saattaa vaatia valtioilta erityistoimenpiteitä. Se korostaa myös sitä, että alkuperäiskansat ovat 'kansoja' itsemääräämisoikeuden hengessä. Tähän sisältyy oikeus omien luonnonvarojen säilyttämiseen ja oikeus omaan toimeentuloon. Koska valtavirran ihmisoikeussopimuksissa ei ole onnistuttu riittävästi käsittelemään alkuperäiskansojen tilannetta, on syntynyt toinen menettelytapa: erityisesti alkupe-

räiskansojen suojelemiseksi tarkoitetut kansainväliset sopimukset. Tämä toimintatapa on tuottanut mm. Kansainvälisen työjärjestön (ILO) itsenäisissä maissa asuvia alkuperäis- ja heimokansoja koskevan sopimuksen no. 169, YK:n alkuperäiskansoja koskeva julistuksen ja paikallisella tasolla laaditun Pohjoismaiden saamelaisopimuksen luonnoksen. Arktisista valtioista Norja ja Tanska ovat ratifioineet ILO-sopimuksen, Suomessa ja Ruotsissa harkitaan sitä. Arktisen alueen inhimillisen kehityksen raportin mukaan myös Venäjä on ilmoittanut, että se on aloittanut ratifiointiin liittyvät valmistelutyöt. (AHDR 2007, 106.)

Neljä kahdeksasta arktisen alueen valtiosta – Kanada, Suomi, Norja ja Venäjä – on suojannut alkuperäiskansojen oikeudet perustuslain tasolla. Kielioikeudet vaihtelevat, esim. Grönlannin virallisia kieliä ovat grönlanti ja tanska, ja itsehallintolain mukaan pääkieli on grönlanti. Vuonna 2004 voimaan tullut Saamen kielilaki mahdollistaa saamen kielen käytön viranomaisissa. Kielioikeuksien osalta trendi on kohti alkuperäiskansojen kielten lisääntynyttä tunnustamista ja suojelua.

Oikeus maahan ja luonnonvaroihin

Alkuperäiskansojen omistusoikeuksia on käsiteltävä erikseen maahan liittyvän yhteyden kulttuurisen merkityksen sekä maan ja luonnonvarojen omistusoikeuteen liittyvien potentiaalisten taloudellisten etujen vuoksi. Tässä suhteessa on havaittavissa kaksi yleissuuntaa. Ensimmäisessä näistä kyseenalaistetaan entistä kuuluvammin ajatus siitä, että valtiot ovat saaneet omistusoikeuden alkuperäiskansojen asuttamiin maihin asutuksen tai suvereniteetin hankkimisen myötä. (Eide 2001). Toisen, vähemmän kehittyneen suunnan mukaan arktisen alueen valtiot saattavat olla siirtymässä alkuperäiskansojen maankäyttöoikeuden tunnustamisen minimalistisesta asemasta kohti yksinoikeudellisen omistusoikeuden tunnustamista (Korsmo 1993 ja Minde 2001). Yhdysvallat ja Kanada ovat itse asiassa ryhtyneet toimiin tiettyjä valittuja ja sovittuja maita koskevan yksinoikeuden myöntämiseksi alkuperäisasukkaille. Muissa arktisen alueen maissa, esimerkiksi Norjassa, Ruotsissa, Suomessa ja Venäjällä, alkuperäiskansojen omistusoikeudet ovat edelleen keskustelun aiheena.

Toisin kuin *Kanadassa* ja *Yhdysvalloissa*, ainakin *Norjassa*, *Ruotsissa* ja *Suomessa* tämä keskustelu perustuu pitkälti kansainvälisten sopimusten,

erityisesti Kansainvälisen työjärjestön (ILO:n) sopimuksen No. 169, noudattamiseen. Pohjoismaissa oikeusistuimet ovat olleet merkittävässä osassa omistusoikeutta ja luonnonvaroja koskevien kysymysten ratkaisemisessa. Esimerkiksi Ruotsin korkein oikeus Skattefjällsmålet tapauksessa (Verotunturi-oikeudenkäynti) hylkäsi vuonna 1981 saamelaisten vaatimukset omistusoikeudesta Jämtlannin läänissä lähellä Norjan rajaa. Saamelaisten kanne hylättiin, koska näyttö ei riittänyt. Oikeus kuitenkin esitti, että saamelaisten vaatimukset saattavat olla pitävämpiä pohjoisemmilla alueilla nk. historiallisella Kemin- ja Tornion Lapinmaiden alueilla, joilla saamelaisten maan ja luonnonvarojen käyttö on ollut intensiivisempää. Alueet, joihin Ruotsin korkein oikeus viittasi, sijaitsevat nykyisen Suomen puolella. Tämä alue käsittää nykyisin noin kolmasosan Suomen valtion pinta-alasta ulottuen etelässä aina Kuusamoon saakka. Suomessa vastaavia oikeustapauksia ei kuitenkaan ole ollut. (Ks. lisää esim. Joonas 2006.)

Norjassa saamelaisalueelle Alta-jokeen rakennettavaa patoa koskevat erimielisyydet johtivat saamelaisten oikeuskomitean perustamiseen. Tämä komitea julkaisi vuosina 1984 ja 1997 raportit saamelaisten oikeuksista sekä Norjan että kansainvälisen oikeuden mukaan (Eide 2001.) Norjan korkein oikeus on tunnustanut saamelaisten omistusoikeuden Selbun ja Svartskogen-päätöksissään.⁴² Norja ratifioi kansainvälisen ILO-sopimuksen No. 169 vuonna 1990. Norjan oikeusministeriö katsoi tuolloin, että poronhoidon suojattu käyttöoikeus olisi riittävä turvaamaan ILO-sopimuksen maaomistusoikeusvelvoitteet. Myöhemmin esitettiin toisenlaisia kantoja vahvemman käyttöoikeuden/omistusoikeuden puolesta, mikä johti uuden lain – Finnmarksloven-lain – hyväksymiseen vuonna 2005. Lain tavoite on Finnmarkin maa-alueiden ja luonnonvarojen hallinta ”tasapainoisesti sekä ekologisesti kestäväällä tavalla saamelaiskulttuurin, porotalouden, taloudellisten etujen ja sosiaalisen elämän sekä alueen asukkaiden ja koko suuren yleisön etujen mukaisesti”. Pääkeino tämän tavoitteen saavuttamiseksi on laissa ehdotettu Finnmarkin hallintakomitea, jossa on kuusi jäsentä: Finnmarkin maakuntahallinnosta, Saamelaiskäräjiltä ja sekä kuninkaan nimittämä seitsemäs jäsen. Finnmarkin laki on niin sanotusti ”etnisesti neutraali”, eli se ei tee jaottelua alueen asukkaiden

⁴² Norjan korkein oikeus on tunnustanut saamelaisten omistusoikeudet sen Selbun ja Svartskogenin päätöksissä (2001): Selbun tapauksen tuomio 21.7. 2001 nro 4B/2001; www.galdu.org/govat/doc/selbudommen.pdf Svartskogenin päätös, 5.10.2001 Serial No. 5B/2001, No. 340/1999; www.galdu.org/govat/doc/svartskogdommen.pdf.

kesken, mikä voi olla ongelmallista ILO-sopimuksen No. 169 suhteen: sopimuksella pyritään suojelemaan juuri alkuperäiskansojen oikeuksia. Finnmarkin laki jätti myös omistusoikeus-kysymyksen edelleen avoimeksi. Tätä varten on perustettu erillinen tutkimuskomissio ja tuomioistuimien, johon jokainen voi nostaa kanteen, jos katsoo omaavansa paremman oikeuden yksityisoikeudellisin perustein alueen maihin.

Suomessa kysymys alkuperäiskansan omistusoikeudesta maihin ja vesiin liittyy kysymykseen valtion kyseenalaistetusta omistusoikeudesta⁴³ nk. historiallisiin Lapinmaihin, jotka käsittävät noin kolmasosan Suomen ja myös Ruotsin nykyisten valtioiden pinta-alasta (Joona J. 2006, 346-393). ILO-sopimuksen No. 169 ratifiointi on ollut Suomessa keskustelun kohteena jo pitkään. Suomessa lähdetään siitä, että voimassaoleva oikeusjärjestys ei riitä täyttämään sopimuksen maaomistusoikeusvelvoitteita. Viimeisten kymmenen vuoden aikana Suomessa on tehty kaksi selvitystä (Vihervuori 1999, Wirilander 2001), yksi toimikunnan mietintö⁴⁴, laadittu luonnos hallituksen esitykseksi⁴⁵ sekä tehty kolme historian (Enbuske 2006, Hiltunen 2006, Nahkiaisola 2006) ja yksi oikeustieteen (Joona J. 2006) alaan kuuluva tutkimus. Myös Saamelaiskäräjät on tuottanut omia selvityksiä. Ratifiointiasteiden poistamista koskeva lainvalmistelu on tähän mennessä edennyt yhden – niin kutsutun Vihervuoren-mallin – mukaisesti.⁴⁶ Jatkovalmisteluissa malli kuitenkin pelkistyi pelkästään poliittiseksi päätöksentekokelelmäksi.

Mainittava on, että edellä mainitut selvitykset ja tutkimukset lähtevät pääosin erilaisista oikeudellisista lähtökohdista kuin ILO-sopimuksen

⁴³ Valtion kyseenalaistettuun omistusoikeusasemaan on viitattu mm. perustuslakivaliokunnan lausunnossa 29/2004 (Hallituksen esitys laeiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta sekä eräiden luonnonsuojelualueiden perustamisesta valtionmaille annetun lain muuttamisesta), sekä aikaisemmin vuonna 1989.

⁴⁴ Saamelais-toimikunnan mietintö ja ehdotus saamelaiden kotiseutualueen luonnonhoitoalueen johtokunnasta. Oikeusministeriö 3.12.2001; <http://www.om.fi/12517.htm>

⁴⁵ Luonnos: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi saamelaiden kotiseutualueen luonnonhoitoalueen neuvottelukunnasta ja laiksi Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta. Oikeusministeriö 14.6.2002; <http://www.om.fi/14510.htm>

⁴⁶ Vastaava malli on ollut aikaisemmin esillä Norjan lainvalmistelussa (ks. NOU 1997:4), joka myöhemmin johti Finnmarkin lain syntymiseen.

No. 169 ratifiointi. Kysymys on ollut kansallisen lainsäädännön sisällöstä, kun taas ILO-sopimuksen ratifiointissa on kysymys kansainvälisöikeudellisen sopimuksen voimaansaattamisesta. Nämä kaksi asiaa yhdistyvät kuitenkin siltä osin, että nykyisen Pohjois-Suomen historialla ja oikeudellisella menneisyydellä voidaan katsoa olevan oma merkityksensä myös sen suhteen, miten ILO-sopimuksen voimaansaattaminen tulisi toteuttaa (Joona J. 2006, 381-382).⁴⁷

Suomessa ja Ruotsissa, kuten myös monissa muissa maissa ILO-sopimuksen ratifiointin esteeksi on noussut sopimuksen artikla 14 ja sen maa-oikeusvelvoitteet. Artiklan mukaan:

1. Kyseisten kansojen omistus- ja hallintaoikeus niiden perinteisesti asuttamiin maihin on tunnustettava. Lisäksi on ryhdyttävä toimiin kyseisten kansojen oikeuksien takaamiseksi myös maihin, jotka eivät ole näiden kansojen yksinomaisessa käytössä, mutta joihin kansoilla on perinteisesti ollut käyttöoikeus elinkeinoa ja perinteisiä toimiaan varten. Tässä suhteessa on erityishuomiota kiinnitettävä paimentolaiskansojen ja kierto-viljelyä harjoittavien kansojen tilanteeseen.
2. Hallitusten on ryhdyttävä toimiin kyseisten kansojen perinteisesti käyttämien maiden tunnistamiseksi ja omistus- ja hallintaoikeuksien suojaamiseksi tehokkaasti.
3. Valtiollisessa oikeusjärjestelmässä on ryhdyttävä riittäviin toimiin kyseisten kansojen maavaatimusten ratkaisemiseksi.

ILO-sopimuksen omistus- ja hallintaoikeus- käsitettä voidaan lähestyä useista eri näkökulmista: kansainvälisestä ja kansallisista näkökulmista, yksilöoikeus ja yhteisön oikeus –näkökulmista. Selvää kuitenkin on, että sopimuksella ei ”myönnetä” alkuperäiskansoille oikeuksia vaan tunnustetaan jo olemassa olevat oikeudet maihin ja vesiin heidän perinteisesti käyttämällä alueillaan. Kysymys on luopumisesta *terra nullius* -

⁴⁷ Juha Joona viittaa tässä ILO-sopimuksen artiklaan 34, jonka mukaan sopimuksen täytäntöönpano on ratkaistava kunkin maan erityisolosuhteet huomioon ottaen. Juha Joonan mukaan myös tämä viittaisi siihen, että alueen kiinteistöoikeudellisella menneisyydellä tulisi olla oma vaikutuksensa siihen järjestelyyn, jonka mukaisesti sopimuksen ratifiointi toteutetaan, mikäli sopimus päätetään ratifioida.

ajattelusta⁴⁸ ja kolonialismin historian tunnustamisesta. (Council for Aboriginal Reconciliation, Canberra, 1993.)

Tässä yhteydessä ei voida mennä tarkempiin yksityiskohtiin ILO-sopimukseen liittyvissä ongelmissa erityisesti Suomessa ja Ruotsissa. Voidaan kuitenkin todeta muutamia seikkoja. Jotta alkuperäiskansan oikeudet maahan voitaisiin tunnustaa, on tärkeää tietää, mitä nämä alueet ovat. Näin ollen valtioiden tulee artiklan 14 edellyttämällä tavalla *määritellä* kysymyksessä olevat alueet. Suomessa tehdyissä esityksissä ILO-sopimuksen ratifiointiin liittyen on lähdetty siitä, että sopimus koskisi vain Pohjoisinta Suomea, Ylä-Lappia ja Saamelaiden kotiseutualuetta. Esitykset liittyvät kuitenkin varsin löyhästi, jos lainkaan, sekä sopimuksen sanamuotoihin, mutta myös siihen, mitä jo aikaisemmin on tiedetty Pohjois-Suomen kiinteistöoikeudellisesta menneisyydestä. ILO-sopimuksen artiklan 14 mukaan sopimus tulee koskemaan alueita, joilla alkuperäiskansat perinteisesti asuvat sekä niitä alueita, jotka eivät ole alkuperäiskansojen yksinomaista asuinalueita, mutta joita ne ovat perinteisesti voineet käyttää toimeentulonsa hankkimista ja perinteisiä toimiaan varten. Kysymys on siis kahdesta erilaisesta alueesta, joita sopimuksen mukaan koskevat erilaiset määräykset. (Joona J. 2006, 384-385.) Ruotsissa on lähdetty siitä, että ILO-sopimuksen maa-oikeusartikloissa tarkoitettu alue käsittää Ruotsin poronhoitoalueen, joka on noin kolmasosa Ruotsin pinta-alasta. (SOU 1999:25, 14.) Tähän alueeseen kuuluu vuosien 1751-1754 rajankäynnissä käydyn lapinrajan pohjoispuolella sijaitseva alue ja tämän lisäksi kyseisen rajan eteläpuolella sijaitsevia alueita (talvilaidunalueet) (SOU 1999:25, 14). Ruotsissa asiaa on selvitetty erityisen rajakomitean toimesta.

Kanadassa Kanadan korkeimman oikeuden *Delgamuukw*-päätös⁴⁹ on selkeä peruste alkuperäiskansojen omistusoikeuden käsitteen tunnustamiseksi Kanadan laissa. Vaikka tämän päätöksen kokonaisvaikutuksia

⁴⁸ Tyhjä, juridisesti ei kenenkään maa. Käsitettä on käytetty kuvaamaan tilannetta Australiassa, kun James Cook saapui mantereelle vuonna 1788. Australiaa asutti kuitenkin alkuperäisväestö, aboriginaalit, joilla oli omistusoikeus maahansa. Tämä on sittemmin tunnustettu mm. Australian korkeimman oikeuden päätöksellä vuonna 1992 ns. *Mabo* oikeudenkäynnissä.

⁴⁹ [1997] 3 SCR 1010 [SCR = Supreme Court Reports].

käsitelläänkin vielä alioikeuksissa⁵⁰ *Delgamuukw*-päätöksen mukaan alkuperäiskansojen omistusoikeus saattaa sisältää huomattavat oikeudet luonnonvaroihin, myös öljyyn ja kaasuun. Kanadan arktisella alueella useimmat omistusoikeusvaatimukset on sovittu neuvottelemalla maa-oikeussopimuksia. Yhdysvaltain hallitus on ottanut samanlaisen kannan hyväksyessään Alaskan alkuasukkaiden vaatimuksia käsittelevän *Alaska Native Claims Settlement Act* (ANCSA) -lain vuonna 1971. Maan ja luonnonvarojen omistusoikeuden alkuperäisasukkaiden alueellisille yhtiöille ja kyläyhtiöille siirtämisen lisäksi ANSCA sisälsi lauseen, jonka tarkoitus oli peruuttaa muut Alaskassa vielä olevat alkuperäiskansojen oikeudet ja omistusoikeudet. Useimmissa uusissa kanadalaisissa maavaatimussopimuksissa on vastaavia lausekkeita. Alkuperäiskansojen merioikeudet ja mahdollinen omistusoikeus ovat vielä epävarmoja. Venäjän pohjoisilla alueilla on yli 30 määrällisesti vähälukuista kansaa sekä monimutkainen alkuperäiskansoja koskevien liittovaltion lakien ja Venäjän federation aliyksiköiden lakien verkosto (Fondahl 1995, 215.). Vuodesta 1990 alkaen on tehty yrityksiä alkuperäiskansojen maa-oikeuksien ja luonnonvarojen käyttöoikeuksien tunnustamiseksi.

Lopuksi voidaan todeta, että arktisella alueella on kahdenlaisia itsehallintojärjestelmiä, joiden puitteissa alkuperäiskansat hallinnoivat omia asioitaan sekä jossain määrin käyttävät alueen luonnonvaroja: territoriaalinen tai alueellinen yleinen hallitus (Grönlanti ja Nunavut); alkuperäiskansan jäsenyyteen perustuva itsehallinto (Saamelaiskäräjät Pohjoismaissa, vaikkakin eivät hallinnoi maahan liittyviä oikeuksia). Grönlannin itsehallinto ja Nunavut ovat kaksi tunnettua esimerkkiä yleisistä hallituksista. Alaskassa tilanne on monimutkaisempi. Yhdysvalloissa liittovaltion tason intiaaneja koskevien lakien ”yksinkertaisin periaate” on heimon itsehallinnon myötäsyntyisen itsehallinto-oikeuden tunnustaminen, mutta tämän tulkinnan merkityksen käsitteleminen ei ole helppoa ANCSA-lain valossa. Alueilla, joilla alkuperäiskansat ovat vähemmistönä ja joilla keskustelu keskittyy asumiseen, toimeentuloon ja perinteisiin elinkeinoihin sekä korostetaan pikemminkin syrjimättömyyden muotoa kuin itse asiaa, hallinnon yleiset muodot eivät onnistu alkuperäiskansojen etujen puolustamisessa enemmistövallalta.

⁵⁰ *R. v. Bernard* (2003) 230 D.L.R. (4th) 57 (New Brunswick Court of Appeal) [DLR = Dominion Law Reports]. Marshall 2003. [2004] 1 CNLR 211 (Nova Scotia Court of Appeal) [CNLR = Canadian Native Law Reports].

Lopuksi

Suomen arktisessa strategiassa todetaan, että Suomessa saamelaisten asema alkuperäiskansana on turvattu perustuslaissa. Lisäksi heillä on saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto. Pääministeri Matti Vanhasen II hallitus sitoutui ohjelmassaan (19.4.2007) turvaamaan saamelaisten oikeuden ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan perustuslaissa säädetyn kulttuuri-itsehallinnon pohjalta. (Suomen arktinen strategia, Valtioneuvosto 2010.)

Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan vähemmistöön kuuluville henkilöille on luotava tarpeelliset olosuhteet, jotka mahdollistavat heidän osallistumisensa heitä koskeviin julkisiin asioihin. Saamelaiskäräjistä annetussa laissa viranomaisille on säädetty velvollisuus neuvotella saamelaiskäräjien kanssa kaikista laajakantaisista ja merkittävistä toimenpiteistä, jotka voivat välittömästi ja erityisellä tavalla vaikuttaa saamelaisten asemaan alkuperäiskansana ja jotka koskevat saamelaisten kotiseutualueella laissa erikseen säädettyjä kysymyksiä.

Kuten edellä on todettu saamelaisten asemaan liittyy myös Suomessa useita avoimia kysymyksiä. Maahan, veteen ja perinteisiin elinkeinoihin liittyvien oikeuksien järjestämiseksi saamelaisten kotiseutualueella on pitkään etsitty lainsäädäntöratkaisua. Tavoitteena on ollut saavuttaa tasapainoinen, Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukainen ratkaisu, jonka avulla saamelaisten ohella myös muu paikallinen väestö pääsee vaikuttamaan asuinalueidensa käytön järjestelyyn. Valtioneuvoston piirissä on jatkettu asiakokonaisuuden valmistelua sen selvittämiseksi, onko eri aikoina tehdyistä ehdotuksista tai muulla tavoin löydettävissä voimassa olevaan lainsäädäntöön sovellettavissa oleva ratkaisu saamelaisten kotiseutualueen valtionmaiden hallinnosta ja saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvien elinkeinojen tukemisesta. Tavoitteena on ratkaisu, joka täyttää vähimmäisvaatimukset Kansainvälisen työjärjestön (ILO) alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen nro 169 (1989) ratifioinnin esteiden poistamiseksi.

Lisäksi pohjoismaisen asiantuntijatyöryhmän valmisteleva luonnos pohjoismaiseksi saamelaissopimukseksi valmistui lokakuussa 2005. Sopimuksen tarkoituksena on vahvistaa ja lujittaa saamelaisten oikeuksia siten, että saamelaiset valtioiden rajoista huolimatta voivat kehittää kiel-

tään, kulttuuriaan, elinkeinojaan ja yhteiskuntaelämäänsä. Eräistä on-
gelmakohdista huolimatta luonnos muodostaa hyvän lähtökohdan viralli-
sille sopimusneuvotteluille.

Suomessa on pyritty vahvistamaan saamenkielistä koulutusta ja kulttuu-
ria. Tästä huolimatta saamen kielet, erityisesti inarin- ja koltansaame,
ovat erityisen uhanalaisia kieliä. Valtioneuvoston eduskunnalle antamas-
sa selonteossa Suomen ihmisoikeuspolitiikasta (VNS 7/2009) on asetettu
tavoitteeksi saamen kielen elvytysohjelman laatiminen. Käynnistymässä
olevan ohjelmatyön aikana kartoitetaan jo toteutettavat toimet ja hank-
keet. Ohjelman tavoitteena on nykyistä kokonaisvaltaisempi ja pitkäjän-
teisempi toiminta saamen kielten säilymisen ja kehittämisen varmistami-
seksi.

Lopuksi Suomen arktisessa strategiassa korostetaan että perinteinen
saamelaiskulttuuri ja saamelaiselinkeinot ovat riippuvaisia luontaiselin-
keinoista, kuten poronhoidosta, saamelaisten perinteisillä asuinalueilla.
Saamelaisille poronhoito ei ole vain elinkeino, vaan myös heidän kielen-
sä ja kulttuurinsa perusta. Tätä perinteisten elinkeinojen harjoittamista-
paa suojellaan myös kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla, kuten
ILO-sopimuksella No. 169 ja nämä elinkeinot tulisi nähdä kestäväen kehi-
tyksen mukaisina maankäyttömuotoina myös tulevaisuudessa. (Suomen
arktinen strategia, Valtioneuvosto 2010.)

Lopuksi voidaan todeta, että alkuperäiskansojen oikeuksien suhteen ten-
denssi näyttäisi olevan kolonialismin purkamisessa. Tämä tarkoittaa sitä,
että alkuperäiskansoille on alettu myöntää laajempia itsemääräämisoike-
uksia alueidensa ja niiden luonnonvarojen käyttöön. Kansainvälisen poli-
tiikan piirissä kysymys on toimista, jotka saattavat haastaa käsityksen
perinteisestä valtiosuvereniteetista. Laajemmin ja teoreettisesta näkö-
kulmasta kysymystä alkuperäiskansojen oikeudesta menetettyihin maa-
alueisiin voidaan tarkastella valtiosuvereniteetin ja toisaalta alkuperäis-
kansojen itsemääräämisoikeuden näkökulmista. Myös kansainvälisen
sopimuksen ratifioiminen (ILO 169) asettaa haasteita valtioille suvereni-
teetin suhteen, sillä ratifioidessaan sopimuksen valtiot sitoutuvat sopi-
muksen sanamuotoihin. Omistus- ja hallintaoikeuden myöntäminen al-
kuperäiskansoille voi johtaa ja on johtanut aluemenetyksiin.

Kuten edellä on kuvattu, alkuperäiskansojen oikeuksissa arktisissa valtioissa on nähtävillä kaksi suuntaa: kansalliset ratkaisut (Kanada, USA, Venäjä) ja ratkaisun hakeminen kansainväliseltä tasolta (Pohjoismaat).

Kansainvälisen työjärjestön sopimusta No. 169 tarkasteltaessa on myös muistettava, että se säätelee elämän perusasioita laidasta laitaan: terveydenhoitoa, sosiaaliturvaa, työttömyyttä, koulutusta ja perinteisten elinkeinojen harjoittamista. Nämä asiat jäävät kuitenkin valitettavan usein sopimukseen liittyvien vaikeiden maa-oikeuskysymysten varjoon. Vaikka on selvää, että maa-oikeuksien tunnustaminen on lähtökohta monien muiden oikeuksien toteutumiselle, olisi kansallisestikin tiedettävä, keille ylipäätään alkuperäisoikeudet kuuluvat. ILO:n asiantuntijakomitean kommentit ja sopimuksen jo ratifioineiden valtioiden käytäntö osoittaa, että Suomen mahdollisesti ratifioitua ILO 169 -sopimuksen, voidaan vallitsevaa käsitystä alkuperäiskansaoikeuksien soveltamiskohteena olevista saamelaisista etenkin yksilötasolla joutua vielä tarkentamaan.

Valtioille alkuperäiskansan perinteisesti asuttamien maiden omistus- ja hallintaoikeudessa on pitkälti kysymys suvereniteetin uudelleen arvioinnista sekä usein merkittävistä taloudellisista resursseista, joita näillä alueilla on. Toisaalta kysymyksen voidaan katsoa olevan kolonialisatian historian ja alkuperäiskansan oikeuksien tunnustamisesta sekä virheiden korjaamisesta, ilman ILO-sopimusta tai sen avulla. Sopimuksen ratifiointia ei sinällään voida pitää itseisarvona, tärkeintä on sopimuksen taustalla oleva tavoite edistää alkuperäisväestön oikeuksien ja aseman turvaamista. Tapahtuuko tämä sopimuksen ratifioinnilla tai ilman sitä, ei sinällään liene merkityksellistä.

Lähteet:

AHDR (Arctic Human Development Report). *Arktisen alueen inhimillisen kehityksen raportti*. Ympäristöministeriön raportteja 4/2007. Helsinki.

Capotorti, F. (1991): Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. UN. Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Add.1-7. United Nations publication.

Deschênes, J. (1985): United Nations Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and protection of Minorities Proposal Concerning a Definition of the Term 'Minority' Submitted by Mr. Jules Deschênes. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31 & Corr.1, 14. May 1985.

Eide, Asbjørn (2001): "Legal and Normative Bases for Saami Claims to Land," *International Journal of Minority and Group Rights* 8(127).

Enbuske, Matti (2006): *Asutus ja maankäyttö keskisessä Lapissa ja Enontekiöllä*. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:6. Edita.

Fondahl, G. (1995): "The Status of Indigenous Peoples in the Russian North," *Post Soviet Geography* 36(4) 215 (1995).

Heininen, Lassi (2007): "Sirkumpolaarisen pohjoisen kansainväliset suhteet ja geopolitiikka". Teoksessa *Arktisen alueen inhimillisen kehityksen raportti*. Ympäristöministeriö, 202-222.

Hakapää, Kari (2003): *Uusi kansainvälinen oikeus*. Talentum, Helsinki.

Hannikainen, Lauri (1994): "Kansainväliset vähemmistöoikeudet uudessa nousussa." Teoksessa Lindroth, H. & Pöysti T. (toim.) *Juhlajulkaisu Oikeustieteen ylioppilaiden Artikla ry 15 vuotta*. Kitee 1994.

Hiltunen, Mauno (2006): *Maailma maailmojen välissä. Enontekiön asukkaat, elinkeinot ja maanhallinta 1550-1808*. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:5. Edita.

ILO (International Labour Office)(2000): *ILO Convention on Indigenous and Tribal Peoples, 1989 (No. 169). A manual*. Geneva: International Labour Office.

Joona, Juha (2006): *Entisiin Tornion ja Kemin lapinmaihin kuuluneiden alueiden maa- ja vesioikeuksista*. Juridica Lapponica 32. Rovaniemi.

Joona, Tanja (2010): "International Norms and Domestic Practices in regard to ILO Convention No. 169 – with special reference to Articles 1 and 13-19." *International Community Law Review* 12(2), 213-260.

Joona, Tanja (2011): "The Historical basis of Saami Land Rights in Finland and the application of the ILO Convention No. 169." To be published in the *Yearbook of Polar Law*, 2011.

Korsmo, F (1993): "Swedish Policy and Sami Rights," *The Northern Review* 11(32).

Lâm Clech Maivân (2000): *At the Edge of the State: Indigenous peoples and Self-determination*. Transnational Publishers. Inc. Ardsley. New York.

Manner, G. (1952): "The Object Theory of the Individual in International Law". *American Journal of International Law*, 1952.

Mejknecht, Anna (2001): *Towards International Personality: The Position of Minorities and Indigenous Peoples in International Law*. School of Human Rights Research Series, Volume 10. Intersentia – Hart. Antwerpen, Groningen, Oxford.

Minde, Henry (2001): "Sami Land Rights in Norway: A Test Case for Indigenous Peoples," *International Journal of Minority and Group Rights* 8(107), 107-125.

Myntti, Kristian (1997): *Suomen saamelaisten yhteiskunnallinen osallistuminen ja kulttuuri-itsehallinto*. Raportti Oikeusministeriölle, osa I. OM, lainvalmisteluosaston julkaisu 2/1997. Helsinki.

Nahkiaisola, Tarja (2006): *Asutus ja maankäyttö Inarissa ja Utsjoella 1700-luvun puolivälistä vuoteen 1925*. Oikeusministeriön julkaisu 2006:7. Edita.

SOU (1999): Samerna - ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169. Statens Offentliga Utredningar. Sweden. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/01/21/51/d3b35ab1.pdf>

Thornberry, Patrick (1998): "Who is Indigenous?" Teoksessa Frank Horn (toim.) *Economic, social and Cultural Rights of the Saami. International and National Aspects*. Juridica Lapponica 19. Rovaniemi: Lapin yliopisto, 1-37.

Thornberry, Patrick (2002): *Indigenous peoples and human rights*. Manchester University Press.

Valtioneuvosto (2010): *Suomen arktinen strategia*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 7/2010.
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=63213&GUID={1F62D138-C785-4D4C-8EB7-531A7C23E5FA}>

Vihervuori, Pekka (1999): *Maahan, veteen ja luonnonvaroihin sekä perinteesiin elinkeinoihin kohdistuvat oikeudet saamelaisten kotiseutualueella. ILO:n alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen edellyttämät saamelaisten maahan ja vesiin kohdistuvia oikeuksia koskevat muutosehdotukset*. Oikeusministeriö, Helsinki.

Wirilander, Juhani (2001): *Lausunto maanomistusoloista ja niiden kehityksestä saamelaisten kotiseutualueella*. Oikeusministeriö, Helsinki.

KIRJOITTAJAT

Hannu Halinen, Suomen arktinen suurlähettiläs

Lassi Heininen, dosentti, Lapin yliopisto; kansainvälisen ohjausryhmän puheenjohtaja, Pohjoinen tutkimusfoorumi NRF

Tanja Joona, YTM, tutkija, Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, Arktinen keskus, Lapin yliopisto

Jari Koivumaa, YTT, Lapin ammattiopisto

Timo Koivurova, tutkimusprofessori, Pohjoisen ympäristö- ja vähemmistöoikeuden instituutti, Arktinen keskus, Lapin yliopisto

Lotta Numminen, FT, tutkija, Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus TAPRI, Tampereen yliopisto

Teemu Palosaari, VTT, tutkija, Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus TAPRI, Tampereen yliopisto

TAPRIN JULKAISUJA AIHEESTA:

Heininen, Lassi (ed.)(1990): *Arctic Environmental Problems*. Tampere Peace Research Institute Occasional Papers No. 41.

Heininen, Lassi (1991): *Sotilaallisen läsnäolon ympäristöriskit Arktiksessä. Kohti Arktiksen säätelyjärjestelmää*. Tutkimuksia No. 43. Tampere: Rauhan- ja konfliktintutkimuslaitos.

Heininen, Lassi & Käkönen, Jyrki (eds.)(1991): *Arctic Complexity. Essays on Arctic Interdependencies*. Occasional Papers No. 44. Tampere Peace Research Institute.

Käkönen, Jyrki (toim.)(1992): *Kestävä kehitys arktisilla alueilla*. Tutkimustiedote No. 49. Tampere: Rauhan- ja konfliktintutkimuslaitos.

Jalonen, Olli-Pekka (ed.)(1994): *Finnish Essays on Arctic Issues*. Occasional Papers No. 45. Tampere Peace Research Institute.

Heininen, Lassi; Jalonen, Olli-Pekka & Käkönen, Jyrki (1995): *Expanding the Northern Dimension*. Research Report No. 61. Tampere Peace Research Institute.

Nilson, Håken R. (1994): *Europeanization of the Barents Region*. Occasional Papers No. 55. Tampere Peace Research Institute.

Käkönen, Jyrki (ed.)(1996): *Dreaming of the Barents Region. Interpreting cooperation in the Euro-Arctic Rim*. Research Report No. 73. Tampere Peace Research Institute.

Heininen, Lassi & Käkönen, Jyrki (1996): *Rajalta maailmaan. Tutkijoiden matka periferiaan*. Tutkimustiedote No. 68. Tampere: Rauhan- ja konfliktintutkimuskeskus.

Heininen, Lassi & Käkönen, Jyrki (eds.)(1998): *The New North of Europe. Perspectives on the Northern Dimension*. Research Report No. 80. Tampere Peace Research Institute.